

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4641

- *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..... 4641*
- *Agriculture et pêche – Réforme de la politique agricole commune (PAC) : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de suivi 4657*
- *Proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4675*
- *Proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4683*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4693

- *Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'Agence de l'innovation de défense au ministère des armées 4693*
- *Questions diverses – Mission Colombie..... 4703*
- *Intervention des forces armées françaises au Tchad - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publiée ultérieurement) 4703*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4705

- *Réforme du financement du système de santé - Audition de M. Jean-Marc Aubert, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)..... 4705*
- *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 des amendements au texte de la commission..... 4716*
- *Nomination d'un rapporteur 4717*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4719

- *Décision rendue par le Défenseur des droits sur le fonctionnement de Parcoursup - Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 4719*
- *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..... 4728*

- *Audiovisuel extérieur - Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères* 4733
- *Proposition de loi en faveur de l'engagement associatif - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4741

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4753

- *Proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires - Examen des amendements au texte de la commission*..... 4753
- *Proposition de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4754
- *Questions diverses*..... 4762

COMMISSION DES FINANCES..... 4765

- *Audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État* 4765
- *Contrôle budgétaire – Service militaire adapté - Communication* 4776
- *Contrôle budgétaire – Recouvrement des amendes pénales – Communication (sera publié ultérieurement)*..... 4781
- *Dette des entités publiques - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)*..... 4781
- *Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics* 4781

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4799

- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Examen du rapport d'information*..... 4799
- *Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Examen des amendements au texte de la commission* 4820
- *Proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4828
- *Proposition de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4831

- *Projet de loi d'orientation des mobilités - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement).....* 4837
- *Proposition de loi relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4838
- *Audition de M. François Pillet, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel.....* 4846
- *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.....* 4855
- *Audition de M. Jacques Mézard, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel.....* 4855
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.....* 4861
- *Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.....* 4861

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 4863

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.....* 4863

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS..... 4873

- *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.....* 4873
- *Audition de représentants du Ministère des sports (sera publié ultérieurement).....* 4880
- *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.....* 4880
- *Audition de M. Jean-Sébastien Barrault, président, et Mme Ingrid Mareschal, déléguée générale de la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) (sera publié ultérieurement).....* 4886
- *Audition de représentants de la direction de l'administration pénitentiaire du Ministère de la justice (sera publié ultérieurement).....* 4886

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT..... 4887

- *Audition de M. Marcel Genet, Président-Directeur général de Laplace Conseil (sera publié ultérieurement).....* 4887

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION... 4889

- *Audition de M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance..... 4889*
- *Audition de M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action..... 4899*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 MARS ET A VENIR... 4905

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans le cadre de notre cycle d'auditions portant sur les effets de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Égalim), et notamment de son titre I^{er}, nous recevons des représentants de la distribution, après des représentants des producteurs agricoles et des industries agroalimentaires.

L'objectif de ces tables rondes est de réaliser, le plus en amont possible, un point d'étape sur la mise en application des mesures de la loi Égalim. Je pense évidemment à la hausse du seuil de revente à perte (SRP) de 10 % depuis le 1^{er} février ainsi qu'à l'encadrement des promotions en volume et en valeur pour les denrées alimentaires. Cela concerne aussi l'encadrement des pratiques commerciales de la distribution.

Sur le volet « distribution », malgré certaines réussites de la loi comme les annonces dans la filière lait, certaines mesures pouvaient poser des difficultés.

Les premières critiques proviennent des consommateurs car ces mesures pourraient impacter directement les prix de plusieurs produits alimentaires au détriment potentiel du pouvoir d'achat d'un grand nombre de ces consommateurs.

Les secondes ont trait aux négociations commerciales actuelles qui pourraient se révéler encore très dures pour les industriels de l'agroalimentaire. Selon les premiers chiffres disponibles, on observe entre 1,5 et 4 % de déflation par rapport à 2018 – année où les négociations avaient déjà abouti à une baisse des prix.

Certes, tous les secteurs ne sont pas logés à la même enseigne, si vous me permettez l'expression. Mais pour reprendre les propos de Dominique Chargé, président de Coop de France, qui a le sens de la formule, « *il ne faudrait pas que le lait soit l'arbre qui cache la forêt* ».

Cette audition sera l'occasion de faire un point sur les grandes tendances des négociations commerciales par filière, sans trahir le secret des affaires. Mais nous, parlementaires, devons bien mesurer l'impact des dispositions adoptées sur ces négociations.

Enfin, la troisième source de scepticisme sur les effets de la loi provient de l'adaptation des pratiques commerciales de la distribution aux mesures de la loi Égalim.

Certains ont par exemple constaté un recours croissant aux remises sur carte de fidélité *via* des pratiques de « cagnottage », tandis que certaines enseignes se sont engagées à baisser les prix des produits sous marque de distributeur (MDD). Or ces marques ont, en général, davantage d'impact direct sur les revenus des agriculteurs français que les produits des grandes marques internationales.

Les personnes auditionnées lors des précédentes tables rondes considèrent que ces pratiques contournent l'esprit de la loi Égalim qui était d'améliorer, *in fine*, le revenu des agriculteurs.

Dans ses fonctions de contrôle, notre commission entend vérifier que les mesures de la loi Égalim atteignent leur objectif – même si le Sénat avait quelques réserves sur cette loi...

C'est pourquoi il nous a paru essentiel d'accueillir des représentants de la grande distribution : 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, que je remercie de leur présence. Nous pourrions recevoir ultérieurement d'autres groupes de distribution qui ont souhaité être entendus.

Comment avez-vous mis en œuvre les mesures de la loi Égalim entrées en vigueur ? Quels sont les premiers effets de cette loi sur les négociations commerciales en cours, qui se termineront le 28 février prochain ? Dans quelle mesure pensez-vous que la loi Égalim permettra *in fine* de trouver un équilibre entre l'augmentation recherchée du revenu des agriculteurs et le développement de vos activités ?

M. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD). – Cet après-midi, nous rencontrerons justement les ministres Didier Guillaume et Bruno Le Maire avec tous les distributeurs pour faire le point sur les négociations en cours au sein du comité de suivi. La FCD comprenant de nombreuses enseignes, le droit de la concurrence m'interdit de citer certains éléments.

Gardons en tête les fondamentaux : la consommation de produits de grande consommation est en légère baisse depuis deux ans, ce qui a un impact fort sur les négociations. La consommation des produits « grand frais » comme la viande, les fruits et légumes, les poissons, les produits laitiers – très peu concernés par les négociations, mais sujet majeur des États généraux de l'alimentation (EGA) – est en forte diminution. La déflation observée ces dernières années est globalement terminée ; les prix sont restés stables en 2018.

Désormais, les consommateurs achètent moins, mais des produits de meilleure qualité, même plus chers. Cette valorisation sensible atteint entre 1,5 à 2 % par an. Nous voulons satisfaire cette demande. On observe aussi un déport des grandes marques nationales vers les marques PME, notamment pour les produits de l'agriculture biologique, ceux sans gluten ou locaux, avec de petites séries. Celles-ci représentent plus des deux tiers de la croissance.

La loi Égalim prévoit différentes mesures. L'inversion des négociations, *a priori*, n'a pas été suivie d'effets ; nous n'avons que peu d'indications sur les négociations en amont

dans le cadre des propositions de conditions générales de vente (CGV). Nous n'avons aucune transparence sur un éventuel retour au producteur après signature des accords.

Sur la prise en compte des coûts de production, les débats sur les indicateurs se déroulent dans le cadre interprofessionnel et sont difficiles. Nous sommes passés d'un indicateur de constat à un indicateur d'objectif de rémunération à 2 SMIC de l'ensemble des producteurs agricoles. Cet objectif n'est pas atteint aujourd'hui. Tout le monde considère que c'est un objectif légitime, mais ce n'est pas un indicateur, c'est un objectif. Les négociations ont avancé dans le secteur bovin : Interbev a défini un indicateur. La loi se met en place progressivement, mais pas encore totalement.

Hier soir, une étude de Nielsen a confirmé que la hausse du seuil de revente à perte était effective, avec notamment le relèvement des prix des produits de grandes marques, sans surprise.

Il persiste quelques inquiétudes sur le mécanisme des promotions. Après des négociations avec le Gouvernement et la publication de lignes directrices très précises dans une circulaire la semaine dernière, ce mécanisme s'applique et est contrôlé par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Dans les négociations en cours, nous avons trois priorités : les producteurs agricoles, qui doivent vivre de leur métier ; les consommateurs ; et les PME, en prenant en compte le prix des matières premières.

Faites attention aux sondages partiels, qui ne prennent en compte, par exemple, que 450 entreprises agroalimentaires sur 17 000, faisant fi des règles déontologiques en la matière et donnant des résultats éloignés de la réalité. Nous avons mis en place un observatoire exhaustif, enseigne par enseigne. Nous plaidons en faveur d'un tel observatoire officiel, général, des résultats des négociations.

Ce qui nous a été envoyé dans l'ensemble des augmentations de tarifs est en moyenne à + 4 %, selon les chiffres reçus de nos adhérents, mais avec de grandes différences selon les produits. Certaines hausses demandées sont déconnectées de l'augmentation du prix des matières premières, comme pour le sucre, le café, le jus d'orange ou l'huile... Ces mauvaises pratiques concernent aussi des produits industriels à faible composante en matières premières.

Nous observons déjà de nombreuses signatures de contrats. Entre 15 et 40 % des contrats sont déjà signés avec les PME ; ces contrats prennent en compte le prix des matières premières et la priorité que nous accordons aux PME. Mais il est difficile de savoir ce qui aura un effet sur le prix. Entre 20 à 30 % des contrats sont signés avec les grandes marques, dans toutes les catégories mais représentent jusqu'à 40 % des volumes.

Pour les secteurs sensibles, de très nombreux contrats ont été signés dans le secteur laitier cette année, avec la quasi-totalité des industriels, mais sans une transparence suffisante. Les cours de la viande sont orientés à la hausse. Nous avons quelques difficultés avec certaines entreprises, qui ont parfois l'habitude de signer au dernier moment. Nous avons reçu des propositions de tarifs la semaine dernière, notamment en raison de la publication tardive des textes.

Cette année, les choses se présentent mieux que l'année dernière, avec des contrats significatifs respectant tant la lettre que l'esprit de la loi Égalim.

M. Thierry Cotillard, président d'Intermarché et de Netto, représentant le Groupement Les Mousquetaires. – Intermarché est un modèle particulier : nous sommes à la fois producteur et commerçant. Avec 62 outils de production, 4 milliards d'euros produits, nous sommes le quatrième industriel français. Nous négocions en direct avec 20 000 agriculteurs au travers de nos usines. Un produit sur deux que nous vendons provient de nos usines. Nous sommes en contact quotidien avec 1,5 million de Français venant dans nos enseignes et qui nous rappellent que le pouvoir d'achat est un sujet important en France.

Nous avons une conviction : n'opposons pas une meilleure rémunération des agriculteurs et le pouvoir d'achat.

La loi Égalim est une formidable opportunité pour mieux rémunérer les agriculteurs. Nous avons donné des signes volontaristes : le 6 décembre, nous avons été la première enseigne à signer un accord avec le laitier Bel, puis avec Savencia et Sodiaal.

Certains industriels ont joué le jeu de la transparence cette année. En matière économique, je n'ai pas de religion mais j'ai du mal à croire à la théorie du ruissellement – parlons plutôt de transmission de valeur. Nous avons un niveau de transparence suffisant pour que l'augmentation des tarifs bénéficie aux agriculteurs et non au compte d'exploitation de l'entreprise. Le syndicat du lait évoquait un prix cible de 390 à 400 euros les mille litres – à atteindre progressivement. Nous avons signé pour 375 euros les mille litres.

Second combat, la défense du pouvoir d'achat est dans l'ADN d'Intermarché, pour lutter contre la vie chère. Nous avons une position commerciale assumée : par rapport à une hausse des prix de parfois 10 %, nous baissons les prix des produits de nos marques ; il est plus simple pour nous de faire baisser les prix de 5 500 produits dont nous maîtrisons les conditions de production, mais 1 350 produits augmentent en moyenne de 5 %. C'est le prix à payer pour mieux rémunérer le monde agricole – on parle de 40 euros, avant la péréquation et les baisses sur nos propres marques. Le pouvoir d'achat devrait être préservé.

Une fois le contrat signé avec l'industriel, il est appliqué chez nous. Nous avons signé un accord avec l'organisation des producteurs de lait (OPL) de notre laiterie Saint-Père pour la marque Pâturages sur la base de 375 euros les mille litres. Nous avons dû faire preuve de discernement. Le monde agricole bénéficie d'une plus grande transparence et de meilleures garanties. C'est une révolution dans la distribution : nous avons donné comme consigne à nos acheteurs d'acheter plus cher les produits. Nous faisons preuve de discernement avec les PME travaillant avec les agriculteurs. Certaines multinationales travaillent avec les agriculteurs, tandis que d'autres nous demandent des augmentations significatives inacceptables et ne jouent pas le jeu : certains alcooliers exigent des hausses de 14,4 %, de 9,2 % ou de 11,5 % ! Nous avons un peu plus d'accords signés que la FCD : 50 % en général, et 80 % avec les PME, dans tous les périmètres, soit une amélioration par rapport à l'année dernière à cette date.

M. Stéphane de Prunelé, secrétaire général du Mouvement E.Leclerc. – Représentant le mouvement E.Leclerc, j'ai davantage de liberté de parole que M. Creysse, qui doit représenter la diversité des membres de la FCD. La loi Égalim prévoit l'amélioration du fonctionnement de la filière agricole et agroalimentaire et la revalorisation globale du revenu des agriculteurs, ainsi que l'augmentation du seuil de revente à perte, voire

l'encadrement des promotions – dans une moindre mesure. Nous avons traité différemment ces deux sujets.

La charte signée il y a 15 mois met en place la promesse d'amélioration du fonctionnement de la filière. Dans la filière « œufs », nous avons signé des contrats de cinq ans avec des engagements de volume et un référentiel de prix calqué sur les coûts de production. Pour les fruits et légumes frais, nous signons des contrats de trois ans au minimum avec les producteurs, avec des engagements de volumes et avec une fourchette de prix, encourageant à la labellisation Haute valeur environnementale (HVE). Nouveauté : nous nous sommes engagés dans la durée avec d'Aucy et Bonduelle, nos plus gros fournisseurs de conserves de légumes, avec une fourchette de prix. C'est notre responsabilité de distributeur que d'accompagner également les familles de producteurs dans la conversion vers le bio, un des secteurs où la croissance est la plus forte, et pour lequel nous devons importer, notamment des fruits et légumes – ce qui est paradoxal !

Le secteur laitier est le plus sensible. Nous avons signé des accords spécifiques avec Lactalis et Danone dès décembre 2018, vertueux, mais qui ne sont pas transparents. Comme le signalait Thierry Cotillard, le prix minimum du lait est un prix d'objectif : les industriels gèrent la mise en œuvre de cet objectif. Le distributeur n'a aucune transparence sur la réalité de cette application. Les industriels refusent des accords tripartites. Mais c'est déjà un premier pas, attendons de voir les résultats. Comme le dit le proverbe, « *c'est à la fin de la foire que l'on compte les bouses !* »

Nous soutenons les cours du porc au marché au cadran de Plérin depuis six mois, tout comme Intermarché, en achetant plus cher que la moyenne des cours. Mais de gros opérateurs achètent jusqu'à 10 % de moins au cadran. Nous avons une démarche très volontariste. Leclerc et Intermarché sont parmi les seuls à se fournir quasi exclusivement en viande porcine française (VPF), notamment dans notre usine de Kermené.

Nous n'avons pas reçu la totalité des conditions générales de vente aujourd'hui. Sur les produits sensibles, notamment le lait et la viande, je ne peux pas vous donner de chiffres, mais les prix augmentent, à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros par rapport à 2018. Parmi nos priorités, 95 % des accords sont signés dans le secteur bio, 57 % des accords avec les PME, et les accords sur le « grand frais » verront des hausses de prix. Mais en aucun cas, nous n'avons de garanties contractuelles des industriels dans ce fameux ruissellement...

L'augmentation du seuil de revente à perte a un impact de 4 % selon Nielsen, mais est inégalement répartie : 5,4 % pour Leclerc, mais 0,1 à 0,2 % seulement dans les enseignes les moins bien positionnées. Cela illustre le caractère pervers de la mesure que nous dénonçons depuis le début : la hausse du SRP sert simplement à augmenter les prix des produits des multinationales, mais elle n'a aucun effet ailleurs faute d'un ruissellement qui reste une illusion...

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Nous terminons un premier tour de table après avoir entendu les producteurs et les transformateurs. Quel est l'état des négociations sur les produits de grandes marques ? Y a-t-il eu davantage d'accords avec les grandes marques qu'avec les PME cette année ?

Les négociations concernent les marques qui ne représentent souvent que 50 % de la production vendue par une entreprise.

Le niveau de 375 euros les mille litres est-il également valable pour les MDD ?

Avez-vous intégré les surcoûts demandés pour justifier la montée en gamme, au-delà de la base des 375 euros ?

Les étiquettes évoluent : de plus en plus souvent, elles mentionnent « origine Europe ». Avez-vous appliqué la disposition du texte prévoyant les mêmes exigences pour les produits importés en Europe que pour ceux produits sur le continent ?

Pour l'article 51, où en êtes-vous de l'amélioration de la procédure de retrait des denrées alimentaires à la suite des travaux que nous avons menés sur le cas Lactalis ?

M. Michel Raison, rapporteur. – La notion de ruissellement est plutôt illusoire. Comment peut-il fonctionner de l'aval vers l'amont, dans le sens inverse de la pente, sauf à installer une pompe de relevage qui est au reste très coûteuse ?

M. Laurent Duplomb. – L'image n'est pas mauvaise...

M. Michel Raison, rapporteur. – Un petit effort a été réalisé, notamment sur le lait, mais ce n'est pas une gloire, puisqu'on partait de très bas. C'est comme lorsqu'on souligne une augmentation du revenu agricole après trois ans de diminution...

Comment obtenir la transparence, lorsque l'accord sur les 375 euros les mille litres de lait ne concerne pas la totalité de la production du fournisseur ? Quel serait le prix final si cela se répercutait sur le producteur ?

Sur l'accord interprofessionnel au sein d'Interbev relatif aux indicateurs, des contrats sont-ils signés avec des fournisseurs de viande où l'on prévoit le prix de revient de la viande et le retour au producteur ?

Où en êtes-vous de la contractualisation dans le secteur des fruits et légumes, produits fragiles ? La notion de prix de revient est-elle prise en compte ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – La loi Égalim vous transforme en maillon « péréquateur », et augmente les marges pour les redistribuer aux producteurs. Comment traduisez-vous concrètement ce mécanisme ? Certaines pratiques entrent en contradiction avec l'esprit de la loi : certains réduisent les prix des produits MDD de 10 % ou font des remises de 10 % sur les cartes de fidélité... Quelles pistes proposez-vous pour plus de transparence ? Quelles sont les avancées en matière de contractualisation, notamment dans la filière viande ?

M. Jacques Creyssel. – La vitesse de contractualisation avec les grandes marques et les PME est très variable selon les enseignes. Nous observons, parmi nos adhérents, un certain retard, purement technique, vis-à-vis des PME, uniquement dû à la sortie tardive des textes réglementaires sur les promotions. Les négociations se sont déroulées un peu plus rapidement avec les grandes marques, mais avec de fortes variations selon les enseignes. Ni le grand frais ni les MDD ne sont concernés par les négociations commerciales annuelles, qui visent moins de la moitié des produits. Néanmoins, des discussions sont en cours.

La montée en gamme est un sujet majeur, encore insuffisamment pris en compte dans les interprofessions. J'ai signé une vingtaine de plans filières ; malheureusement, le débat est souvent déplacé vers les indicateurs. Dans la filière bovine, l'objectif d'obtenir 40 %

de viande sous Label rouge est essentiel. Actuellement, 80 % du porc bio est importé, alors que la rémunération est largement supérieure à celle du porc conventionnel. Ce n'est pas en répartissant mieux la valeur qu'on améliorera la situation de tous, c'est en la créant ; les consommateurs sont prêts à payer plus.

M. Michel Raison, rapporteur. – Dans quelle mesure ?

M. Jacques Creyssel. – Je répondrai à l'envers : 30 % des Français font leurs courses à l'euro près. La valorisation atteint 2 % par an, soit plus que la croissance française. Le consommateur peut faire les deux : acheter du beurre premier prix pour sa cuisine, et du beurre premium pour sa tartine... Mais vers le 15 ou le 20 du mois, de nombreux clients n'ont plus les moyens de payer certains produits.

Nous partons de très bas dans les négociations. Je rencontrais le président de la Fédération nationale des coopératives laitières hier. Même si on peut toujours mieux faire, les évolutions sont déjà positives : on observe un changement d'état d'esprit après les EGA. Espérons qu'il se poursuivra dans tous les secteurs.

Dans le secteur de la viande surgelée, les négociations progressent, même si nous avons des problèmes de transparence. L'accord d'Interbev porte non pas sur les prix – c'est interdit –, mais sur des éléments de référence relatifs aux coûts de production ; il n'est pas approuvé par les industriels, la négociation doit se poursuivre.

Madame Loisier, les promotions sont encadrées par une note du ministère des finances. On peut prévoir des cagnottes sur la carte de fidélité si elles ne sont pas affectées. La baisse des prix des MDD est également autorisée ; les promotions sont limitées et non pas totalement interdites ; pour le consommateur, certains prix augmentent, d'autres baissent. Les MDD sont d'abord produites par des PME ; lorsqu'on baisse les prix, on améliore les ventes et cela profite aux PME.

M. Thierry Cotillard. – Comment le distributeur joue-t-il un rôle de péréquation ? Il est plus facile pour nous d'augmenter les prix aux producteurs pour notre propre laiterie, mais certains industriels jouent aussi le jeu. Dans l'accord avec Savencia sont mêlés différents éléments, comme le lait brut et les produits transformés, la crème, le beurre... L'accord prévoit également qu'un auditeur extérieur s'assure de la transparence entre les deux cocontractants.

Pour défendre le pouvoir d'achat du consommateur, Intermarché a baissé les prix de ses propres marques plutôt que de jouer sur la carte de fidélité. Certaines enseignes ajoutent 10 % sur ces cartes, mais ce n'est pas l'esprit de la loi... Le rapport à l'alimentation est en train de changer, et nous concentrons nos 5 % de remise *via* la carte de fidélité sur le bio et les fruits et légumes, afin qu'ils soient accessibles à tous. Nous n'avons pas renchéri sur ce point.

Bel a été précurseur pour plus de transparence et a signé avec les organisations de producteurs un accord à 375 euros les mille litres, faisant le pari que les distributeurs suivraient. Les industriels commencent à être responsables, même Lactalis est désormais plus ouvert... Cependant, un industriel du secteur de la viande qui fait 60 % du marché n'est pas transparent...

L'avenir de la filière agricole passera par des engagements dans la durée, afin d'avoir de la visibilité sur la trésorerie et rassurer les banquiers. Lorsque le cours tombe à 1,15 euro, nous le sécurisons à 1,30 euro – et Leclerc fait de même. L'avenir est à la contractualisation, et certains industriels sont prêts à le faire. Dans le secteur de la viande, le sujet est tripartite, demandez plutôt aux industriels...

M. Stéphane de Prunelé. – Nous avons choisi de baisser les prix de nos produits MDD dès le 2 janvier, pour toute l'année 2019. Cette mesure est financée intégralement par notre marge, qui provient du relèvement du seuil de revente à perte. Cela répond implicitement au sujet des PME.

L'encadrement des promotions a un véritable effet pervers pour les PME, car les multinationales ont d'autres leviers de marketing et de communication pour augmenter les ventes, comme doubler leurs investissements à la télévision – ce que ne peuvent pas faire les PME. Les promotions permettent aux PME de commercialiser leurs produits. Nous avons donc privilégié une baisse des prix des produits MDD, en espérant que cela augmentera les volumes des produits vendus par les PME.

Mme Cécile Cukierman. – Si l'on vous écoute, finalement tout va bien ! Je rappelle que, sur 100 euros de dépenses alimentaires, 7 euros seulement reviennent à l'agriculture et 21 euros au commerce. Même si les négociations permettent de rééquilibrer cette répartition, la question de la construction du prix reste posée : de l'agriculteur au consommateur, un certain nombre d'intermédiaires légitimes et obligatoires assurent la commercialisation des produits.

Si des personnes sont aujourd'hui prêtes à payer plus pour des produits de qualité, il n'en demeure pas moins que 30 % des consommateurs sont à l'euro près. Il nous appartient collectivement de nous soucier des plus faibles, qui seraient fragilisés par une augmentation trop importante des prix.

Vous avez beaucoup évoqué la transparence. La formation du prix tout au long de la chaîne et sa répartition entre les différents acteurs est une question assez mal connue : que pourriez-vous faire pour que le consommateur soit plus et mieux informé ?

M. Jean-Marie Janssens. – La loi Égalim s'est donné pour objectif de mieux rémunérer les agriculteurs et d'améliorer les relations entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs. Ces intentions louables n'auront d'efficacité que si les distributeurs jouent véritablement le jeu en répartissant les marges, comme le prévoit la loi.

Or, de l'aveu même de Michel-Édouard Leclerc, cette redistribution éveille un scepticisme au sein de la grande distribution : « *Personne ne comprend, personne n'est capable d'expliquer par quel mécanisme de ruissellement cet argent supposé gagné par les distributeurs ira chez les éleveurs de lait.* » En réalité, le ruissellement ne commence-t-il pas par une valorisation renforcée des producteurs locaux dans les enseignes de la grande distribution ?

En effet, la loi Égalim n'atteindra ses objectifs que si les distributeurs s'engagent à mettre davantage de produits locaux dans leurs rayons, avec des prix de vente qui assurent la juste rémunération des agriculteurs et des éleveurs.

Pouvez-vous détailler les actions concrètes réalisées par vos enseignes pour valoriser les produits locaux et garantir des prix de revient justes et suffisamment rémunérateurs pour nos producteurs locaux ?

M. Jean-Claude Tissot. – La mission première de la loi Égalim, c'est d'assurer un revenu décent aux producteurs et aux éleveurs. Aujourd'hui, en entendant les représentants des distributeurs, je suis rassuré : les rôles sont bien définis ! Mais, ici, nous sommes aussi dans notre rôle : s'assurer que la loi atteigne son but.

Nous craignons de rentrer dans une mécanique où chacun avec ses arguments, certes louables, démontre qu'il n'y est pour rien et que le but final, c'est-à-dire le renforcement du revenu de l'agriculteur, est difficilement atteignable. Mais il reste des zones d'ombre : le consommateur doit évidemment être protégé mais sans perdre de vue l'objectif de la meilleure rémunération du producteur. On ne parle pas des maillons intermédiaires, comme celui des distributeurs et de leurs marges. M. Cotillard a simplement évoqué la diminution des marges sur certains produits. Or je voudrais une transparence totale : quels efforts allez-vous consentir ?

M. de Prunelé a évoqué les difficultés d'approvisionnement s'agissant des produits bio et sa volonté d'accompagner la filière bio. Concrètement, comment allez-vous faire pour développer l'offre des producteurs bio ?

M. Laurent Duplomb. – La loi Égalim, c'est l'équation impossible ! On parle de 5 centrales d'achat et de 12 000 à 16 000 fournisseurs. Si l'on regarde l'application des différentes lois, on constate qu'à chaque fois la grande distribution fait ce qu'il faut pour contourner ou biaiser les différentes lois.

Comment faire augmenter les prix alors que, tous les samedis, des milliers de personnes réclament du pouvoir d'achat supplémentaire et qu'on assiste à une guerre effrénée entre toutes les marques de distributeurs ? Si cette guerre n'existait pas, il y aurait non pas seulement 5 centrales d'achat, mais bien plus... Pendant des années, vous vous êtes acharnés à vous faire disparaître mutuellement de façon à augmenter vos parts de marché.

Vous dites que le ruissellement va atteindre l'agriculteur, comme si une rivière pompée par différents intermédiaires coulait encore suffisamment jusqu'au bout... Pendant des années, le principe commercial exacerbé de la grande distribution a fait que la totalité des transformateurs sont devenus des « centimiers », alors qu'ils gagnent énormément d'argent. On me répondra que certaines entreprises privées confortent leurs résultats davantage par les investissements réalisés à l'étranger que par leur activité en France. Intermarché ne peut pas dire que son activité laitière soit florissante en termes de bénéfices...

Pour le SRP et l'encadrement des promotions, les réponses sont la carte fidélité de Carrefour et un communiqué de Leclerc sur la loi Égalim... C'est toujours cette équation impossible, le pot de fer contre le pot de terre.

Nous disons tous qu'il faut de la transparence pour que les choses marchent. Cette transparence doit être doublée par une forme de confiance.

Première question : on constate une avancée avec le lait. Est-ce l'arbre qui cache la forêt ? Comment allez-vous communiquer sur cet élément de transparence qui nous permettra peut-être de développer la confiance ?

Deuxième question : nous évoquons ces questions maintenant, mais la nature humaine a tendance à vite oublier... Combien de temps dureront les bonnes intentions dont les distributeurs nous font part aujourd'hui ?

Troisième question, dans vos magasins, vous vendez aussi des produits transformés, utilisant comme matière première des produits agricoles qui ne sont pas obligatoirement français. Si vous voulez développer la transparence et la confiance, comment allez-vous faire pour limiter au maximum ces produits étrangers, de façon à favoriser l'agriculture française ? Merci, madame la présidente, de votre indulgence !

Mme Sophie Primas, présidente. – Mon cher collègue, vous avez parlé pour deux !

M. Joël Labbé. – Je suis heureux de parler après Laurent Duplomb, car je suis d'accord avec son analyse !

Sur la forme, on a entendu le monde agricole, avec toutes les difficultés qui perdurent en termes de rémunération ; on a entendu les industriels, qui parlent au travers de leurs communicants. Vous qui représentez la grande distribution, vous êtes également tous les trois des communicants ; vous êtes en rivalité les uns avec les autres, même si le président de la Fédération est présent – et vous êtes fédérés, alors même que le secteur est très concentré... Vous êtes donc extrêmement forts pour défendre vos intérêts !

Vos propos étaient extrêmement vertueux : vous tenez à une juste rémunération des producteurs, sans oublier vos clients qui sont à l'euro près – ce qui est vrai. En revanche, dans vos « *temples de la consommation* », vous faites tout pour pousser les clients à consommer. Les produits alimentaires, notamment bio, sont parfois des produits d'appel pour vendre autre chose...

L'avenir, à mon sens, est ailleurs parce qu'il y a moyen de contourner ce système. Les magasins de producteurs, qui marchent très bien, permettent de donner une rémunération beaucoup plus juste au producteur, sans coûter plus cher aux transformateurs.

Vous avez tenu avec virtuosité des propos vertueux sur le bio ! Selon le syndicat des entreprises bioagroalimentaires, il a d'emblée été demandé à pas moins de 28 % de ses entreprises de baisser leurs prix d'appel – je tenais à vous interpeller sur ce point.

Enfin, quelle est votre position sur la question des importations, dont la traçabilité et la main d'œuvre posent problème ?

M. Stéphane de Prunelé. – Sur la transparence des marges et la construction des prix, les distributeurs sont totalement transparents depuis quelques années. Tout ce qui concerne la construction des prix des produits frais et les marges des distributeurs figure dans les rapports de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM). À ma connaissance, vous n'avez jamais contraint les industriels et les transformateurs à faire preuve de la même transparence...

L'une des raisons pour lesquelles nous avons beaucoup de mal à connaître la répartition de la marge et de la valeur dans la filière agroalimentaire tient à l'opacité complète du secteur de la transformation. Nous donnons tous les ans, sur la base de comptes d'exploitation de nos entreprises, la répartition des marges et des prix. Nous sommes transparents, tout comme le sont les producteurs.

Sur la valorisation des produits locaux, nous avons lancé, il y a dix ans, une opération appelée « Les alliances locales ». Nous avons accéléré la contractualisation avec les producteurs locaux ; nous aurons à la fin de l'année 15 000 accords d'approvisionnement direct de producteurs locaux dans les centres Leclerc à des prix peu, voire pas, négociés. Nous n'avons pas attendu la loi Égalim pour le faire !

M. Thierry Cotillard. – En matière de transparence, nous devons mener un travail de pédagogie et de marketing : les consommateurs veulent savoir où va la valeur ajoutée. Nous avons lancé, il y a un an, une action appelée « Les éleveurs vous disent merci ! ». Sur la brique de lait figurait l'indication : « 44 centimes pour l'éleveur, 20 centimes pour le distributeur et 20 centimes pour la laiterie ». Nous avons prévu de distribuer 5 millions de litres ; au final, 19 millions de litres furent écoulés ! La transparence s'est traduite par un succès commercial.

J'en viens à la pérennité de la loi. L'actualité et la pression poussent les acteurs à faire des efforts et à s'inscrire dans une démarche vertueuse. Mais aucune obligation de transparence ne s'impose à l'industriel ou au distributeur. L'équilibre est fragile car rien n'assure sa pérennité. L'exercice va bien se passer pour 2019, mais qu'en sera-t-il demain ?

Si l'on schématise, la répartition de la valeur est la suivante : pour le monde agricole, la rentabilité est nulle, voire négative ; pour la distribution, le taux est de 2-3 %. Jacques Creyssel pourrait vous parler de certains groupes qui sont presque leaders, mais qui connaissent pourtant d'importantes difficultés. Amazon pourra supporter un compte d'exploitation négatif pour l'alimentaire : les distributeurs seront alors en danger alors même qu'ils représentent des centaines de milliers d'emplois. Il faudra investir dans le digital pour se préparer à la guerre qui nous attend avec les concurrents étrangers.

Le taux de rentabilité de la laiterie qui fait de la MDD est de 3 % ; pour les PME qui travaillent pour la grande distribution, il est entre 3 et 5 % ; pour certaines multinationales, il est à 15 %. Pour la laiterie Saint-Père, je vous confirme que le taux n'est même pas de 1 %.

Il faudrait aussi évoquer les autres secteurs : nous sommes prêts à mener une action du type « Les éleveurs vous disent merci ! » pour la viande, puisque nous avons nos producteurs.

S'agissant du *sourcing* et du *made in France*, certaines marques de charcuterie vendent des produits comprenant 50 % de porc espagnol et 50 % de porc allemand. Le meilleur appui au cours du cadran, que Leclerc soutient évidemment, c'est d'acheter français. Les consommateurs sont favorables au *made in France* : il appartient donc aux industriels de changer leur stratégie de *sourcing* et d'aller acheter à Plérin plutôt que de faire venir des camions d'Espagne.

Mme Sophie Primas, présidente. – À condition que la qualité soit meilleure !

M. Jacques Creyssel. – Nous avons besoin d'une agriculture puissante, avec des agriculteurs qui vivent dignement de leur métier. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'avec les organisations agricoles et industrielles, nous avons fait un certain nombre de propositions qui ont abouti aux États généraux de l'alimentation et à la loi Égalim.

Il est tout à fait essentiel que, dans cette évolution vers toujours plus de qualité, les agriculteurs français, qui incarnent cette exigence de qualité, soient mis en avant. Il faut

sortir de cette idée selon laquelle nous serions les fossoyeurs de l'agriculture française : 70 % de nos produits agricoles sont vendus par notre intermédiaire et c'est grâce à nous que beaucoup de belles réussites se font dans ce domaine.

En ce qui concerne la transparence, nous sommes le seul pays au monde où les grands distributeurs rendent publiques leurs marges par produit. Ces dernières années, nous n'avions pas la même transparence pour un certain nombre de produits industriels ; là aussi, les choses progressent. Je rappelle aussi que nous étions d'accord avec les syndicats agricoles pour indiquer « *origine France* » sur les produits, contrairement aux industriels.

Pour répondre à certaines critiques, la distribution est un secteur majeur pour l'économie française. C'est souvent le premier employeur local dans vos territoires ; il fait vivre vos villes.

M. Pierre Louault. – Pas les centres !

M. Jacques Creysse. – Nous avons créé 2 800 magasins alimentaires de proximité depuis sept ans. Nous représentons plus de 750 000 emplois, qui sont aujourd'hui en danger, parce que les marges de la grande distribution sont historiquement les plus basses que l'on n'ait jamais connues, alors même qu'il faut investir pour réinventer les magasins et le commerce face non seulement à Amazon, mais aussi aux Chinois. La vitesse à laquelle les choses changent est considérable ! La marge nette d'Amazon est de -6%, sans payer d'impôts – cela représente un avantage de 10 % –, alors que la nôtre est inférieure à 1 %...

Mme Sophie Primas, présidente. – Restons-en à la loi Égalim !

M. Pierre Cuypers. – Quels sont les critères de mise en rayon de produits appelés « Top Budget » ? S'agit-il simplement de promotions ? Comment apprécier la qualité de ces produits ? Quelle est la conséquence de ces produits d'appel sur le producteur ?

M. Bernard Buis. – Je vois d'un bon œil les avancées en matière de contractualisation. J'enregistre avec satisfaction l'idée selon laquelle les consommateurs sont prêts à payer plus pour avoir un produit de qualité, ce qui peut être bénéfique à terme – encore faut-il parvenir à les produire. Les producteurs doivent bénéficier des retombées, mais encore faut-il que des contre-publicités du style « Quand la loi nous oblige à augmenter les prix, le ticket Tartempion est là pour défendre le pouvoir d'achat » ne viennent pas phagocyter ces avancées...

Quand aurons-nous sur les tickets de caisse l'indication de ce qui revient au producteur en face du prix des articles ?

M. Pierre Louault. – Il faudrait se mettre d'accord sur la constitution des prix, et notamment sur le prix de la matière première, dans les produits vendus. Si sur un litre de lait vendu 1 euro, la matière première coûte 0,4 euros, une augmentation du prix de vente de 5 % devrait rapporter 12 % au producteur – c'est mathématique ! Je n'arrive pas à comprendre pourquoi, lorsqu'on augmente ou baisse un prix, on ne dit pas clairement ce qui doit revenir au producteur.

Par ailleurs, vous vous plaignez souvent de la réglementation. Mais pourquoi ne pas faire l'effort d'être vertueux ? À partir du moment où une marchandise contient 90 % de produits français, on lui donne un label produit français. Comment une viande produite en

Pologne mais conditionnée en France devient-elle une viande française ? Il va falloir éviter ce genre de dérives.

Madame la présidente, il faudra aussi entendre tous les acteurs de la restauration hors domicile. Les Français sont contents de se restaurer pour pas cher dans les cantines, mais il va falloir leur dire ce qu'ils mangent...

M. Henri Cabanel. – Ces tables rondes, qui sont très intéressantes, nous permettent d'évaluer la loi. Quand on reçoit les parties séparément – nous avons invité les professionnels et les syndicats, aujourd'hui les distributeurs, puis nous écouterons les transformateurs –, elles veulent toutes revaloriser le revenu des agriculteurs.

J'ai entendu, avec satisfaction, que la grande distribution avait besoin des agriculteurs, tout comme les agriculteurs ont besoin des transformateurs et de la grande distribution... Mais chacun rejette la faute sur les autres ! Il faudrait les réunir tous ensemble pour savoir qui a raison et qui a tort.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est prévu !

M. Henri Cabanel. – On a évoqué d'une part la volonté de certains consommateurs de payer plus cher pour des produits de qualité et d'autre part le manque de productions bio. Vous avez donné l'exemple du porc bio, importé à 80 %. Vous n'avez pas répondu à la question de certains de mes collègues sur votre stratégie pour développer l'offre bio, afin d'importer moins. J'ai cru comprendre que la consommation de ces produits augmentait sensiblement, avec des taux à deux chiffres par an. J'insiste, comment développer l'offre ?

Mme Anne-Marie Bertrand. – Michel Raison vous a interrogé sur les fruits et légumes. La contractualisation existait avant la loi Égalim. Qu'en est-il maintenant ?

Par ailleurs, vous avez parlé « d'accompagner » la conversion en bio. Qu'est-ce que cela signifie ?

Mme Sophie Primas, présidente. – On a beaucoup évoqué la transparence, les distributeurs, les fabricants et les industriels se renvoyant la balle. J'ai le sentiment que cette transparence est plus facile à obtenir avec les organisations coopératives sur un produit comme le lait ou sur les filières organisées agricoles qu'avec des industriels de la transformation. Mon sentiment repose-t-il sur une réalité ?

J'en viens à la péréquation dans les rayons et au rapport entre marques nationales et marques de PME. J'ai bien compris qu'avec le SRP + 10 %, vous alliez gagner plus d'argent avec les marques nationales, puisque vous êtes en quelque sorte « obligés » de faire une marge. Si j'étais commerçant, je donnerai plus de place aux produits sur lesquels je gagne plus d'argent. Accordez-vous davantage de place à produits ? Cela serait logique d'un point de vue commercial, mais réduirait la place des marques de PME dans les linéaires. Y a-t-il aussi un effet en termes de promotions – il est plus facile de baisser le prix de marques sur lesquelles on gagne plus d'argent ?

Vous avez évoqué, monsieur Creyssel, la mise en place d'un observatoire des négociations pour disposer d'un outil neutre et bienveillant. N'est-ce pas le rôle de l'Observatoire des prix et des marges ?

Enfin, vous avez exprimé votre volonté d'avoir davantage de produits à valeur ajoutée, comme les produits bio ou AOC. On remarque la tentation de les utiliser comme produits d'appel et d'en baisser les prix, ce qui serait terrible pour nos agriculteurs – avec des problèmes à la fois de volume et de prix.

M. Jacques Creyssel. – Sur le bio, une série d'initiatives a été prise par les enseignes pour aider à la conversion, notamment par des contrats de plus long terme, de façon à garantir le marché. Aujourd'hui, la grande distribution représente plus de la moitié du marché du bio. Malheureusement, nous avons des difficultés dans ce domaine : par exemple, nous n'arrivons pas à faire accepter notre candidature au conseil d'administration de l'Agence Bio (Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique). C'est pourtant le lieu où nous devrions discuter tous ensemble de ce sujet. Le Syndicat du bio, qui représente d'abord et avant tout un grand distributeur spécialisé et pas vraiment des producteurs, défend plutôt l'augmentation des parts de marché de certains commerces spécialisés par rapport à la distribution générale. Nous considérons, pour notre part, que le bio doit être pour tout le monde, et pas seulement pour certains *happy few*.

La transparence sur ce qui revient au producteur, qui est un vieux débat, n'est possible que sur un produit déterminé, comme avec « C'est qui le patron ? ». C'est évidemment un élément positif, mais cela ne peut être fait que produit par produit, pour ceux qui le veulent.

Les débats actuels sur l'ordonnance relative aux prix abusivement bas montrent que la transparence au sein des coopératives est un sujet délicat. Je ne suis pas certain qu'on puisse en tirer les conclusions que vous évoquiez. Cette ordonnance est un cas intéressant en matière de transparence : à ce stade, il a été décidé qu'elle ne s'appliquerait qu'au premier niveau, entre le producteur et l'industriel, car pour qu'elle soit du deuxième niveau, il aurait fallu que l'ensemble des coopératives et des industriels soient totalement transparents pour vérifier si le prix était abusivement bas ou non. Les professionnels en question ont préféré que nous ne soyons pas concernés par ce sujet pour éviter cette transparence excessive. Cela fera certainement l'objet d'un débat intéressant le jour où vous devrez ratifier cette ordonnance.

Le Gouvernement a demandé au médiateur des relations commerciales agricoles de travailler avec les professionnels sur la mise en place d'un observatoire. Nous aurions souhaité qu'il intervienne pendant les négociations ; finalement, il le fera *a posteriori*, et les résultats seront disponibles en avril prochain. C'est déjà une première étape importante ; notre souhait est de sortir du théâtre qui était évoqué chaque année. L'observatoire que nous mettons en place au sein de la FCD est un élément tout à fait important puisqu'il concerne l'ensemble de nos enseignes et des produits, afin d'avoir une vision objective, parallèlement à l'Observatoire des prix et des marges, qui a une autre ambition.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il me semble que toutes les parties ne sont pas adhérentes de la FCD.

M. Jacques Creyssel. – Effectivement, mais nous sommes tous attachés à la transparence !

M. Thierry Cotillard. – Top Budget est la ligne de premiers prix d'Intermarché, apparue dans la grande distribution en réponse à l'arrivée des *hard discounters*. Lidl et Aldi ne vendent pas de marques nationales, mais leurs marques de produits, avec un écart prix de

l'ordre de 30 à 35 %. Les marques des distributeurs sont 20 % moins chères que les marques nationales ; les lignes de premier prix sont 30 % moins chères.

M. Pierre Cuypers. – Et la qualité ?

M. Thierry Cotillard. – Très honnêtement, vous en avez pour votre argent. Cette ligne a été limitée ces dernières années à des produits de première nécessité, comme la farine et le sucre, qui ne subissent pas de transformation. Avant, nous faisons 4 % de notre chiffre d'affaires sur ces produits ; en trois années, pendant lesquelles le rapport à l'alimentation a évolué, nous sommes passés à 2 %. Nous essayons de faire disparaître cette ligne, mais elle couvre les besoins de consommateurs ayant des problèmes de pouvoir d'achat.

Peut-on généraliser la transparence du prix payé à l'éleveur ? Intermarché le fera pour les produits dérivés du lait – pour le beurre, c'est déjà le cas. Nous irons plus loin au printemps, avec les œufs. Nous avons l'ambition de le faire sur le porc et le bœuf, ce qui serait un exploit ! Pour cela, il faut faire « basculer » encore davantage d'éleveurs dans nos contrats. Pour le porc, 50 % des éleveurs sont contractualisés. Si l'on veut être crédible, il faudrait que ce soit le cas pour les trois quarts des éleveurs qui livrent les abattoirs d'Intermarché. On aura alors tout intérêt à le revendiquer sur les étiquettes.

S'agissant du *made in France*, on le signale autant que faire se peut, car c'est un critère de choix aujourd'hui du consommateur. Si vous ne voyez pas d'indication d'origine française, c'est que malheureusement les matières premières viennent de l'étranger.

Concernant la conversion en bio, les démarches sont très longues : pour le lait, quatre ans d'aides et pour le porc, douze. Il faut trouver l'éleveur qui se jette dans le vide, le sécuriser, l'accompagner financièrement dans les périodes où il ne produit pas... Le chemin sera long mais nous avons intérêt à le faire car les ventes de bio en grandes et moyennes surfaces augmentent aujourd'hui de 23 à 24 %. Il faut absolument travailler main dans la main avec le monde agricole, car le véritable risque, c'est l'importation ! C'est tout l'enjeu de rejoindre les interprofessions, qui est l'un des objectifs de la loi. Leclerc, Intermarché, la FCD s'y attellent.

Mme Sophie Primas, présidente. – Sans en baisser le prix ?

M. Thierry Cotillard. – C'est aujourd'hui une stratégie commerciale que d'attirer le chaland avec des produits attractifs sur le bio. Il est vraiment important que le producteur ne soit pas impacté par ces prix. J'entends qu'il peut être choquant d'avoir un produit qui ne soit pas valorisé. Si l'on prend l'exemple du porc, les consommateurs délaissent cette viande pour les fêtes de fin d'année, ce qui conduit à une surproduction en janvier. Le seul moyen de l'écouler est de proposer des prix attractifs.

Sur l'impact de la loi, vous avez raison, madame la présidente, dans la logique de l'achat. Mais je fais le pari inverse : nous avons un boulevard pour ce qui est du développement des ventes des produits issus des PME, puisque l'écart prix va s'accroître. Nous nous sommes donné deux ans pour faire changer la loi. Je vous alerte sur les PME qui font leur chiffre d'affaires avec des promotions. Nous avons identifié des secteurs d'activité et des PME en danger en raison du plafond à 25 %. Il faudra être très réactif : n'attendez pas deux ans pour changer la loi.

Mme Sophie Primas, présidente. – Message pleinement reçu !

M. Stéphane de Prunelé. – Sur l’accompagnement du bio, une étude de *Que choisir ?* a montré que les marges pratiquées dans le bio par les circuits spécialisés – des enseignes qui trustent le Syndicat du bio – étaient plus élevées que celles de la grande distribution.

Pour illustrer ce que peut être l’accompagnement, je citerai deux exemples que nous mettons en œuvre au travers de la société fabriquant nos marques de distributeurs, la Scamark.

La Scamark a lancé un label de conversion, appelé « Les récoltes d’avenir » : nous avons passé un accord avec la coopérative « Les celliers associés », qui regroupe 460 producteurs de pommes normands et bretons. Ils s’engagent à ne pas utiliser de pesticides, de chimie et de radiation, avec un délai de transition de 3 à 4 ans. La première année, les produits, notamment les jus de fruits, de ces 460 éleveurs intègrent notre « marque repère » qui est notre marque de distributeur de premier niveau en conventionnel. Les deuxième et troisième années, ils intègrent la marque « Les récoltes d’avenir », qui signale au public que les producteurs sont en train de passer au bio et qui traduit un engagement de qualité sanitaire et environnementale. Une fois cette transition terminée, les producteurs auront le label « Bio Village ». Tout cela se fait dans un cadre contractuel, avec des engagements de prix et de volume.

Nous faisons à peu près la même démarche en matière de fruits et légumes, avec le label de transition « La voix des champs ». Le principe est le même, avec une transition sur plusieurs années pour parvenir à des produits qui seront labellisés bio, plus chers que les produits conventionnels. Là aussi, le cadre est contractuel.

Des produits sont déjà en phase de test, car nous n’avons pas attendu la publication des ordonnances pour le faire. Nous avons des références de barquettes de pommes, de pommes de terre, de salade, de concombre, et nous allons bientôt le faire avec les tomates et les carottes.

Je ne sais pas si les prix des produits des coopératives sont plus transparents ; je me demande si le problème n’est pas plutôt lié au taux de transformation du produit. Plus le produit est transformé, plus il est difficile d’obtenir de la transparence de la part de l’industriel.

Enfin, je voudrais répondre très brièvement sur une publicité de Michel-Édouard Leclerc. Leclerc est la plus touchée par la loi Égalim . Nous sommes donc légitimes à défendre notre image, qui profite aux consommateurs, même si nous faisons beaucoup d’efforts en faveur des producteurs agricoles. Un distributeur doit servir ses consommateurs : c’est ce que nous avons voulu dire par cette communication.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie. J’ai bien retenu votre proposition sur les promotions. Comme cela m’a été suggéré, nous organiserons un échange entre les différents intervenants lors d’une prochaine table ronde.

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](#).

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 9 heures.

Agriculture et pêche – Réforme de la politique agricole commune (PAC) : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de suivi

M. Jean Bizet, président. – Quelles que soient nos sensibilités, nous demeurons tous très attachés à la Politique agricole commune (PAC), comme en témoignent les activités de notre groupe de suivi depuis 2010. Nos deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes se réunissent ainsi aujourd'hui conjointement, pour examiner une troisième résolution européenne sur la prochaine réforme de cette politique. C'est la sixième réforme de la PAC depuis celle, majeure, de 1992, laquelle nous a fait passer d'une économie agricole administrée à une agriculture de plain-pied dans l'économie de marché.

Il s'agit d'une nouvelle étape dans le travail de fond que nous menons sur cette question depuis l'hiver 2016-2017. Notre démarche s'est déjà traduite par l'adoption d'un rapport d'information, publié dès le 20 juillet 2017, en amont des propositions de la Commission européenne. Trois avis politiques ont également déjà été adressés aux institutions européennes. Enfin, deux résolutions du Sénat, la première en date du 8 septembre 2017, la seconde du 6 juin 2018, comportant respectivement dix-sept et vingt-cinq points, ont formulé un ensemble très complet de demandes et de recommandations. Or nous ne pouvons malheureusement que constater qu'il existe un très net écart entre le schéma de réforme proposé par la Commission européenne et les orientations défendues par le Sénat.

Parallèlement, les négociations en cours, supposées initialement aboutir à un accord avant les élections au Parlement européen du 26 mai 2019, semblent marquer le pas. Souvenez-vous de l'audition du commissaire européen Oettinger l'année dernière, qui avait avancé des estimations de réduction du budget. Ces chiffres nous avaient surpris, sinon choqués, mais ils n'étaient pas choisis au hasard, de même que les propos qu'il avait tenus sur les rapports entre la France et l'Allemagne... Mais, au fil du temps, on voit que cette tendance s'impose. Ce constat nous conduit à vous proposer de reprendre position dans ce débat, afin que la voix du Sénat y soit entendue et que les autorités françaises la relaient.

Mme Sophie Primas, présidente. – Jean Bizet vient de souligner, fort justement, que la future réforme de la PAC pour la période 2021-2027 semble s'engager dans une voie bien éloignée de nos espoirs initiaux. Nous ne nous y résignons pourtant aucunement : l'enjeu de la PAC est fondamental pour notre économie, nos territoires et nos agriculteurs. Les négociations en cours sont loin d'être terminées. À l'heure où nous nous interrogeons sur les conséquences sur le pouvoir d'achat des agriculteurs de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite la loi EGalim, il faut souligner que l'effet de la PAC, à cet égard, est beaucoup plus important. Cette troisième proposition de résolution européenne ambitionne précisément d'initier une prise de conscience, un sursaut ! C'est un signal fort que nous voulons adresser au Gouvernement et à la Commission européenne. Dans cet objectif, nous devons changer d'approche et de paradigme, si nous voulons être davantage entendus par la Commission européenne : il faut

que nous exprimions, encore plus fortement que par le passé, nos inquiétudes et nos interrogations.

Cette troisième proposition de résolution européenne du Sénat sur la future réforme de la PAC s'inscrit dans la continuité des deux précédentes. Elle comporte vingt-six demandes et recommandations, regroupées autour de plusieurs grandes orientations, que nos rapporteurs vont vous présenter successivement.

Au préalable, Claude Haut vous exposera les grandes lignes des propositions de la Commission, ainsi que ses aspects positifs, car il y en a aussi. Daniel Gremillet réaffirmera ensuite notre refus de « coupes budgétaires » drastiques au détriment de la PAC, ainsi que notre opposition à l'abandon de toute ambition stratégique pour l'agriculture européenne. Puis, Pascale Gruny vous indiquera pourquoi notre proposition de résolution consacre pas moins de neuf points au nouveau mécanisme de mise en œuvre imaginé par la Commission européenne. Cet ensemble de mesures, purement techniques à première vue, conduirait, en effet, à un changement de perspective radical pour la PAC, avec des conséquences politiques majeures. Enfin, Franck Montaugé vous présentera les derniers volets de notre proposition de résolution. Il s'agit de notre refus du *statu quo*, tant pour les règles de concurrence qu'en matière de gestion des crises. S'y ajoutent nos interrogations sur le contenu des ambitions environnementales du projet de la Commission.

M. Claude Haut, rapporteur. – La Commission européenne a présenté, le 1^{er} juin 2018, ses propositions pour la future PAC 2021-2027, qui reposent sur cinq grandes orientations. Le premier axe concerne le nouveau mode de mise en œuvre imaginée pour la PAC. Concrètement, l'approche uniforme serait remplacée par davantage de subsidiarité : des plans stratégiques seraient élaborés par les États membres, puis validés par la Commission. Ce *modus operandi* est supposé simplifier le cœur de la Politique agricole commune, en retenant une approche par les résultats, plutôt que par les moyens. Il y a là, néanmoins, un double risque de « renationalisation » et de distorsions de concurrence. Pascale Gruny y reviendra.

La seconde orientation de la nouvelle PAC vise à établir des conditions plus équitables, grâce à un meilleur ciblage des aides. En résumé, les paiements directs aux agriculteurs seraient réduits jusqu'à 60 000 € et plafonnés à 100 000 € par exploitation, en déduisant les coûts de main-d'œuvre.

Le troisième axe consiste à encourager l'innovation et la recherche : 10 milliards d'euros issus du programme Horizon y seraient affectés.

La quatrième orientation a pour objet de relever les ambitions environnementales et climatiques de la PAC. Les paiements directs seraient ainsi subordonnés à des exigences accrues. Au-delà du « verdissement » actuel, considéré comme acquis, il y aurait, à l'avenir, treize exigences réglementaires – à commencer par les directives nitrates, bien-être animal, habitat, oiseaux – auxquelles s'ajouteraient douze conditions agro-environnementales définies au niveau européen, dont cinq nouvelles. Les États membres, ou les régions, auraient ensuite à préciser aux agriculteurs les règles à suivre, pour mettre en œuvre ces grands principes. Chaque État membre devrait disposer de programmes écologiques incitant les agriculteurs à aller au-delà des exigences obligatoires : c'est ce que la Commission a baptisé, en langue anglaise, les « *eco-schemes* ».

Enfin, la cinquième orientation de la Commission porte sur la diminution du budget, estimée par le Parlement européen, à 15 % en termes réels, entre la période 2021-2027, comparée à 2014-2020. Cette réduction de format drastique conditionne tout.

Mes trois collègues rapporteurs insisteront sur les points clés avec lesquels nous avons des divergences plus ou moins importantes. Permettez-moi, cependant, de conclure sur une note positive, car plusieurs propositions de la Commission méritent aussi d'être saluées. J'en citerai quatre. Tout d'abord, le choix d'une simple clarification des paiements directs. Sur les plans technique et opérationnel, après vingt-cinq années de bouleversements, il est heureux que, cette fois, l'architecture des paiements ne soit modifiée qu'à la marge.

Nous nous félicitons également de l'augmentation prévue des aides aux jeunes agriculteurs. La Commission européenne prévoit, en effet, d'allouer un minimum de 2 % de la dotation en paiements directs, pour soutenir leur installation. Sur ce point capital, nos préoccupations ont été entendues.

Il en va de même pour la recherche et l'innovation, que la Commission européenne souhaite encourager en y affectant 10 milliards d'euros, issus du programme Horizon Europe. Il s'agirait, par là-même, de soutenir des réalisations dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie.

Enfin, la Commission européenne propose une remise à plat particulièrement bienvenue du système, aujourd'hui totalement inopérant, de réserve pour la gestion des crises agricoles. Cette réserve dotée, « d'au moins 400 millions d'euros », serait destinée à financer les mesures d'intervention sur les marchés telles que prévues dans l'Organisation Commune des Marchés, ainsi que les mesures de crise à proprement parler. Elle serait initialement alimentée, en 2021, par les crédits inutilisés de l'actuelle réserve de crise.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il me revient de vous exposer les points clés de notre résolution sur les moyens budgétaires nécessaires pour garantir l'avenir de la PAC. Mais nous souhaitons aussi, par là même, mettre l'accent sur le manque d'ambition des Européens pour leur agriculture, ce qui est beaucoup plus inquiétant. Sur ces deux sujets, les termes de nos deux résolutions européennes du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018 demeurent intégralement valables. Nous entendons les réaffirmer, en allant à l'essentiel.

Notre nouvelle proposition de résolution souligne, tout d'abord, « qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans une préservation *a minima* d'un budget stable en euros pour 2021-2027, par rapport à 2014-2020 ».

Le projet de texte rappelle ensuite l'opposition du Sénat « à la proposition de la Commission européenne tendant à réduire (...) les budgets respectifs du premier pilier et du second pilier de la PAC de respectivement 11 % et 28 %, soit 15 % au total, en euros constants entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel ».

Enfin, notre proposition de résolution fait valoir que ces « coupes budgétaires » iraient à contre-courant des choix stratégiques effectués par les autres grandes puissances lesquelles accroissent à l'inverse leur soutien public à l'agriculture, depuis le début des années 2000.

Ce rappel est indispensable, car il apparaîtrait totalement incompatible de vouloir conduire la transition agro-environnementale de l'agriculture européenne, tout en réduisant

ses ressources budgétaires : en résumé, comment pourrait-on imaginer faire plus, avec moins ?

Au-delà de la question du budget, notre proposition de résolution entend fermement défendre une autre orientation absolument fondamentale : nous voulons rappeler que la PAC doit demeurer une priorité stratégique pour l'Union européenne. Les auditions de notre groupe de suivi ont mis en évidence un sentiment, largement répandu dans le monde agricole, de perte de sens de la PAC. S'y ajoute le risque d'un renoncement à l'ambition même de la Politique agricole commune, exprimé de façon plus ou moins explicite par les responsables politiques de certains États membres.

Vos rapporteurs ne sauraient se résigner à pareil constat. Trois points y font directement référence dans la proposition de résolution. Le premier « déplore, d'une façon générale, que la proposition de réforme de la Commission européenne semble méconnaître le caractère stratégique de notre agriculture, dans la mesure où cette dernière garantit l'indépendance alimentaire du continent européen, tout comme elle veille à la sécurité sanitaire des consommateurs européens ». Le second souligne, à titre incident, « que la Politique agricole commune trouve un fondement de légitimité supplémentaire dans les mécanismes d'aide alimentaire ». Le troisième affirme, en conclusion, que « la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens ».

Pour conclure, on ne peut d'ailleurs qu'être frappé par ce qui apparaît de plus en plus, hélas, comme un désintérêt pour la Politique agricole commune : si la PAC semble une priorité déclinante pour l'Union européenne, il en va tout autrement pour toutes les autres grandes puissances agricoles. La Chine, les États-Unis, la Russie et le Brésil ont, quant à eux, fortement accru leurs soutiens au secteur depuis les années 2000. L'enjeu de la souveraineté alimentaire y est perçu, fort justement, comme stratégique. Sommes-nous collectivement, en Europe, sur le point d'abandonner nos ambitions en la matière ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le troisième axe de la résolution porte sur ce qui constitue le cœur de la prochaine réforme pour la Commission européenne : le nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC. Nous voudrions ici conjurer le risque d'une « vraie fausse » simplification, qui ne profiterait paradoxalement qu'à la Direction générale AGRI, sans atteindre les premiers intéressés : à savoir les agriculteurs. Sur le papier, on ne peut que souscrire aux objectifs annoncés, visant à concilier simplification et meilleure efficacité, grâce à une plus grande subsidiarité. Toutefois, en pratique, on peut en douter.

Notre proposition de résolution y consacre neuf points, afin de fournir une argumentation détaillée sur cette question méconnue et pourtant essentielle. Le premier fait valoir le risque de déconstruction de la PAC, qui résulterait d'une dérive progressive vers 27 politiques agricoles nationales, de moins en moins compatibles entre elles, d'ici 2027.

Le second s'oppose à la perspective de renationalisation de la PAC.

Les quatre alinéas suivants s'inquiètent des risques de distorsion de concurrence, de course au « moins-disant » social et environnemental entre les États membres, ainsi que de la pénalisation des producteurs les plus vertueux.

Le septième point fait valoir que ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie sans bénéfice, ni pour les agriculteurs européens, ni pour les consommateurs et citoyens européens.

Enfin, la proposition de résolution s'inquiète d'un probable alourdissement des contrôles et des systèmes de supervision et de surveillance, contrepartie inévitable d'une plus grande subsidiarité.

D'une façon générale, la Commission européenne tend, à tort, à présenter son projet de nouveau mode de mise en œuvre de la PAC comme un impératif non négociable. Pourtant, le dispositif n'apparaît aucunement nécessaire à la prochaine réforme de la Politique agricole commune. Ce nouveau mode de mise en œuvre n'est que l'un des multiples aspects du schéma de réforme de la PAC et non la « clé de voûte » de l'ensemble.

En résumé, il serait tout à fait possible de faire l'économie de ce dispositif, sans renoncer à modifier la Politique agricole commune pour la période 2021-2027. Le sujet ne s'est probablement pas vu accorder toute l'attention qu'il mérite. Son enjeu ne s'inscrit d'ailleurs pas dans le champ des mesures techniques, mais, à l'inverse, dans un domaine politique essentiel : sous couvert de subsidiarité, la Commission européenne propose, en effet, un changement radical de logique et d'approche pour la Politique agricole commune. Le transfert au niveau national de l'élaboration des plans stratégiques couvrant désormais le « premier pilier » conduirait inévitablement et mécaniquement à une renationalisation de la PAC, des distorsions de concurrence et au passage, à terme, à 27 PAC nationales. *In fine*, quelles que soient les assurances données par la Commission européenne, le dilemme posé aux États membres consisterait à savoir s'il faut, ou non, prendre le risque d'un tel « saut dans l'inconnu ».

M. Franck Montaugé, rapporteur. – La quatrième grande orientation de notre rapport consiste à nous interroger sur la compatibilité du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC avec ses fortes ambitions environnementales. Nous jugeons d'abord que dans le contexte qui se profile « les "coupes" budgétaires envisagées (...) seraient (...) incompatibles avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la Politique agricole commune, faute de pouvoir fondamentalement faire mieux avec moins ».

Nous redoutons ensuite « le fait que l'agriculture française ne pâtit d'une exacerbation de la course au moins-disant (« dumping ») social et environnemental entre pays européens compte tenu des divergences que la nouvelle PAC ne pourra pas réduire ». Dans cette hypothèse, notre agriculture serait contrainte entre des exigences croissantes de standard de production et une pression à la baisse sur les prix. L'exigence de qualité alimentaire accrue des consommateurs ne va pas toujours de pair avec leur acceptation d'un prix d'achat majoré à due proportion. L'agriculture européenne ne pourrait alors pas contribuer, comme elle peut et comme elle le doit, à « la nécessaire transition environnementale et énergétique, du fait même d'une injuste pénalisation des producteurs les plus vertueux ».

Notre proposition de résolution européenne aborde deux autres points clés, celui des règles de la concurrence et celui de la gestion des crises. Ces deux sujets ont connu des évolutions récentes plutôt encourageantes, mais il semble que la Commission se satisfasse d'une forme de *statu quo*. Pour nous, après les avancées introduites par le « règlement Omnibus », en rester là serait une erreur. À nos yeux, « Omnibus » n'est qu'une étape, dans un processus à approfondir au fil du temps. Pour ce faire, notre proposition « rappelle la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et

de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ». Redonner de la valeur aux producteurs, c'était l'objectif premier de la loi EGalim. Mais sans mesure nouvelle en matière de concurrence, et avec un budget PAC très sensiblement à la baisse, les hypothétiques effets positifs d'EGalim seront annihilés.

Le terme ne figure pas dans la proposition de résolution mais l'exception agricole garde sa pertinence, *a fortiori* pour un pays comme le nôtre qui veut préserver la grande diversité de son agriculture et de ses formes de production. Nous devons aussi surmonter de fortes réticences de principe à intervenir en cas de crise, sur les marchés agricoles.

Formellement, la gestion de la PAC continue à pouvoir s'appuyer sur une gamme d'instruments d'intervention. Mais, si le cadre juridique a été préservé, la volonté d'agir pose question. La crise laitière de 2015-2016 a montré que la Commission européenne se refuse désormais, par principe, sauf circonstances très exceptionnelles, à agir en prenant le risque de « perturber les signaux de marché ». Ces réticences sont largement partagées par de nombreux États membres, à commencer par ceux du Nord de l'Europe.

Pourtant, le problème de la volatilité des prix agricoles demeure entier. Dans le même esprit, notre proposition de résolution souligne les « progrès particulièrement encourageants enregistrés, en vue de l'adoption du projet de directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, parallèlement aux négociations en cours sur la future PAC 2021-2027 ». Il est un peu singulier que les progrès réalisés l'aient été en dehors du cadre *stricto sensu* des réformes successives de la PAC ! D'autres avancées sont nécessaires.

Enfin, dans un contexte où l'agriculteur est plus souvent et à tort critiqué que reconnu pour son travail, je conclurai sur un thème qui doit apparaître dans les agendas nationaux de réforme de la PAC : celui des externalités positives de l'agriculture. Notre proposition de résolution demande que ces externalités bénéficient du renforcement prévu, à hauteur de 10 milliards d'euros, du programme de recherche et d'innovation. Nos agriculteurs doivent être rémunérés pour les services qu'ils rendent, tant à l'égard de la société que de l'environnement. Sans effet de substitution avec les crédits du pilier premier ou du second pilier, leurs prestations pour services environnementaux « devrai(en)t leur valoir une rémunération en contrepartie des biens publics qu'ils produisent », tout comme de leur contribution aux enjeux de transition climatique... toujours passée sous silence.

M. Laurent Duplomb. – La politique agricole commune avait été construite pour favoriser la paix. C'est la seule politique européenne intégrée. Elle visait à garantir l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, à soutenir la production d'une alimentation de qualité, au prix le plus bas possible pour les consommateurs. Cette politique a réussi : quand nos anciens consacraient 50 % de leurs revenus à se nourrir, l'alimentation ne représente plus aujourd'hui que 8 à 11 % du budget des ménages. Or, avec le développement de la subsidiarité, cette politique sera de moins en moins commune et les différences entre les pays s'exacerberont. Chacun essaiera de prendre des parts de marché aux autres et les principes fondateurs de la PAC, à commencer par la volonté de préserver la paix, seront menacés.

Je m'étonne qu'un point ne figure pas dans la résolution. Le budget de la PAC, qui est de 408 milliards d'euros, devrait baisser de 43 milliards d'euros. Or, si l'on retranche la contribution nette de la Grande-Bretagne au budget de la PAC, qui s'élève à 18 milliards d'euros, écart entre ses contributions et les aides qu'elle perçoit, il manque donc 25 milliards

d'euros à ce budget, sans aucune explication ! Nous devrions donc demander des explications sur cet écart de 25 milliards d'euros.

Quid aussi du principe des paiements couplés réservés aux « véritables agriculteurs » ? Que faut-il entendre par cette expression ? Nous devrions préciser notre définition. Si nous n'y prenons pas garde, on aura bientôt en France, d'un côté, des agriculteurs professionnels hyperperformants, à qui on demandera sans cesse de courir le 100 mètres avec un boulet au pied et des normes environnementales, et, d'un autre côté, grâce à la subsidiarité, d'autres « véritables agriculteurs », définis selon une acception plus sociale de l'agriculture, avec une multitude de petites exploitations sur le territoire.

Enfin, il faudrait réaffirmer la spécificité de la France : la France a toujours voulu conserver une répartition équilibrée de son agriculture sur la totalité du territoire. Certes, les aides couplées y contribuent. Mais nous devons réaffirmer que nous voulons que la PAC contribue au maintien de l'agriculture sur la totalité des territoires. Cela suppose de prendre en compte les handicaps naturels et implique une certaine forme de mutualisation entre les régions les plus favorisées et celles qui le sont moins. Si nous ne le faisons pas, l'agriculture se concentrera dans les zones les plus simples à exploiter, au détriment de ce qui fait la beauté de la France, de ses paysages, et donc de l'aménagement du territoire.

M. Simon Sutour. – Je salue cette proposition de résolution pluraliste. En tant que membre de la commission des affaires européennes, je me dois de répondre à notre collègue. La PAC n'est pas isolée, elle constitue une composante importante du budget de l'Union européenne, qui nous intéresse tout particulièrement en tant que sénateurs, au même titre que les fonds structurels. Mais l'Union européenne, c'est aussi des politiques en faveur de l'innovation et de la recherche, en faveur des jeunes, avec par exemple le programme Erasmus qui sera désormais ouvert aux apprentis, la politique de protection des frontières dans le cadre de Schengen, etc. Dans un budget à somme constante, il convient de faire des arbitrages. Le Sénat avait demandé, dans ses résolutions, que le budget soit plus important, avec un renforcement de la participation des différents pays et le développement de ressources propres. Nous n'avons pas été entendus. Chaque État est en fait content du *statu quo*, vu les contraintes budgétaires nationales. Il faut donc faire des choix. Soyons francs et reconnaissons que l'essentiel est préservé.

Si je prends maintenant ma casquette d' élu du Gard, je dois dire que je ne suis guère content de la PAC. Je ne me bats pas pour de grosses enveloppes qui n'apportent rien à mon territoire. Comme on dit chez moi à propos de la PAC, « il pleut toujours sur les plus mouillés » ou, en occitan, « les pierres vont toujours au clapas ». Malgré une réorientation engagée par Michel Barnier, ce sont toujours les grands céréaliers et les grands betteraviers de la Beauce et de la Brie qui touchent l'essentiel des crédits de la PAC ! Mon territoire, qui abrite des vignes, des productions fruitières et légumières, ne touche pratiquement rien. Si l'on veut que l'on défende la PAC avec conviction, il importe qu'elle soit un petit peu plus juste. Les aides sont plafonnées au niveau des exploitations, heureusement. Il fut un temps, notamment au Royaume-Uni, où de grands propriétaires, qui n'étaient pas agriculteurs, recevaient des millions d'euros, alors que les petits agriculteurs ne recevaient rien !

Un consensus s'étant dégagé au niveau du groupe de travail, je soutiendrai ses propositions. Mais il fallait rappeler quelques vérités, même si elles ne sont pas toujours agréables à entendre...

M. Michel Raison. – Je voterai cette résolution. Le danger principal réside dans le développement de la subsidiarité qui marquerait un désengagement de l'Europe. Les États risquent, à leur tour, de renvoyer l'affaire aux régions, entraînant des distorsions entre pays et même entre régions. J'aurais souhaité une révision des orientations de la PAC et je crois savoir que le président Bizet est d'accord avec moi sur ce sujet. Il ne s'agit pas d'une politique sociale. Je n'aime pas le discours selon lequel « seuls les gros ont, les petits n'ont rien ». Cela ne fonctionne pas comme cela dans la réalité. Des plafonds de versement ont déjà été mis en place. L'important est de parvenir à garantir un minimum de revenu à un maximum d'agriculteurs. Pourquoi ne pas s'inspirer du *Farm bill*, qui est une sorte d'assurance de revenu pour les agriculteurs ?

Notre débat montre l'excès de communication autour de la loi EGalim qui ne modifiera guère le revenu agricole, car celui-ci dépend de la production et des prix, de la qualité du travail des agriculteurs, mais aussi de la PAC, qui oriente les productions et garantit un revenu. Or, dans le projet de la Commission, on aura toujours la même PAC, mais avec moins d'argent et plus de contraintes ! Je plains nos agriculteurs quand on connaît notre tendance, en France, à surtransposer. Il importe que les exigences environnementales soient clairement définies, sur la base de critères scientifiques, et non pour répondre à des demandes démagogiques d'un certain nombre d'associations. On est en train de continuer à « massacrer » notre agriculture. Comme l'a dit Laurent Duplomb, l'agriculture est en danger dans certaines régions peu propices. Les suicides des agriculteurs sont déjà nombreux. Cette réforme de la PAC n'est qu'un « rafistolage », masquant une réduction des budgets et un abandon de cette politique aux États. Je suis fondamentalement inquiet pour l'avenir de notre agriculture.

M. Jean-Claude Tissot. – Je partage l'analyse globale de MM. Raison et Duplomb sur l'orientation générale, même si nous pouvons avoir des divergences sur certains points. Bien sûr, il faut sanctuariser le budget, mais le principal souci est la subsidiarité car cela implique de renoncer à l'Europe sociale ou environnementale. L'enjeu n'est pas seulement financier. Il est très difficile de soutenir notre agriculture si on est en concurrence avec nos voisins. La distorsion de concurrence des pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, est flagrante. On a évoqué les plafonds, mais dès lors qu'il est question d'aménagement du territoire, il faut aussi poser la question des planchers. À partir de quel niveau doit-on aider une exploitation agricole ? C'est là que nous aurons peut-être des avis divergents. En tout cas, nous ne devons pas nous focaliser uniquement sur le budget, nous devons mener une réflexion globale si l'on veut maintenir notre agriculture sur tout le territoire.

Mme Sophie Primas. – Vous soutenez donc la proposition de M. Duplomb visant à affirmer l'importance de la répartition sur l'ensemble du territoire de l'agriculture française ?

M. Jean-Claude Tissot. – Oui.

M. Pierre Louault. – Je salue le travail qui a été réalisé et soutiens cette résolution. Cependant un point n'est pas abordé : celui des prix et des marchés agricoles. Nos marchés sont mondiaux avec aucune norme partagée de production ou de qualité. L'Europe n'arrivera jamais à faire d'économies sur son budget si elle ne parvient pas à favoriser un marché mondial basé sur des normes de production et de qualité. Il serait simple d'introduire des normes de résidus de pesticides, par exemple, sur les céréales, sur le sucre, sur un certain nombre de productions. Les cours mondiaux sont tirés vers le bas. L'Europe et la France,

encore davantage, imposent des normes de production et de qualité : bientôt fin du glyphosate, bientôt fin des pesticides. Il y a un mur entre une agriculture conventionnelle de plus en plus performante et de qualité et une agriculture biologique. Entre les produits mondiaux, sans norme, et l'agriculture biologique, il y a de la place pour une agriculture européenne qui mérite d'être rémunérée. Pourquoi rester dépendants de la bourse de Chicago ? Pourquoi ne pas créer une bourse de Paris ou de Francfort où l'on vendrait des céréales sur la base de normes de qualité ? Tant que l'on n'évoquera pas ces problèmes, on n'arrivera pas à s'en sortir et notre agriculture deviendra de moins en moins compétitive.

La PAC constitue un fondement de l'Europe. Même si les États peuvent jouir d'une certaine latitude d'exécution, il importe que les règles soient communes à l'ensemble de l'Europe, pour éviter des normes incompatibles entre les pays... La prestation pour services environnementaux n'a de sens que si elle est européenne.

Mme Cécile Cukierman. – Nous soutenons la philosophie de cette résolution européenne qui rappelle le caractère stratégique de la PAC, laquelle a orienté la production agricole, avec certains excès parfois. L'enjeu consiste à maintenir son budget pour permettre son évolution et à faire en sorte qu'elle continue de répondre aux attentes de la population européenne, tant en matière de sécurité que de souveraineté alimentaires. Il serait excessif de prétendre que la PAC ne bénéficie qu'aux céréaliers et aux betteraviers ; d'ailleurs, dès qu'elle est menacée, chacun la défend, en dépit des critiques et des abus, car chacun connaît son rôle de soutien à l'agriculture dans certains territoires. L'enjeu est bien plutôt de parvenir à la rééquilibrer. Et puis, elle fait aussi partie des belles réussites européennes d'action en commun, à l'heure où l'Union européenne est décriée et confrontée au Brexit. Il faudra veiller à ce que la PAC de demain ne se contente pas d'accroître la concurrence entre les États mais continue à favoriser une harmonisation vers le haut, dans les domaines social, environnemental et sanitaire. C'est ce qu'attendent les consommateurs.

M. Benoît Huré. – Je veux aussi saluer le travail de nos rapporteurs. La négociation sera difficile, les enjeux sont conséquents. On a besoin de plus d'Europe, de mieux d'Europe. Or on est en train de démanteler la politique européenne la plus aboutie depuis le début de la construction européenne. Il faut voir les choses en perspective : l'Europe apparaît comme un marché très convoité avec un fort pouvoir d'achat. Si l'on ne parvient pas à construire des politiques communes, on finira très rapidement par ne plus être que les sous-traitants de l'Asie et des États-Unis. Tels sont les enjeux.

Or on aborde le budget de l'Union pour la période 2020-2027, sous l'angle comptable et mercantile, avec une fausse rigueur budgétaire et l'obsession des chiffres, au moment où il serait urgent de construire des politiques communes dans le domaine de la recherche, de la défense, dans le domaine économique, dans le domaine environnemental, de la protection de nos frontières. C'est au niveau européen que nous devons agir si nous voulons être crédibles dans le monde. Nous avons aussi pris du retard dans d'autres secteurs, comme l'intelligence artificielle. Nous ne pourrions répondre à ces ambitions avec un budget constant.

Il importe donc d'imaginer de nouvelles recettes venant alimenter le budget de l'Union : il pourrait s'agir de transferts d'une part de fiscalité nationale ou de recettes nouvelles. L'ambassadrice de France à l'OCDE nous a indiqué que les choses avançaient très vite sur la fiscalisation des activités liées aux GAFAs. Grâce à l'accord de la plupart des pays, y compris des États-Unis, on estime que l'on pourrait récupérer, à partir de 2020 ou 2021, un produit fiscal de plus de 150 milliards de dollars, qui aujourd'hui échappent aux différents pays du monde. Cette recette nouvelle pourrait être affectée au budget européen. En attendant,

ne modifions pas la PAC de manière brutale, même si des améliorations sont possibles ou souhaitables, car l'alimentation constitue un enjeu majeur pour l'humanité.

Mme Gisèle Jourda. – Comme les autres intervenants, je salue la qualité, la clarté et les ambitions de ce texte. Je veux revenir plus particulièrement sur les aides aux agriculteurs et aux éleveurs en zones défavorisées. Les éleveurs sont particulièrement touchés par la redéfinition de la cartographie. Cette proposition de résolution européenne réaffirme clairement que les demandes formulées dans les résolutions précédentes du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, qui ciblaient les zones défavorisées, restent d'actualité. Je souhaiterais, de même, que les considérants visent aussi notre résolution du 22 juin 2018, sur les handicaps naturels, qui demande la renégociation des articles 31 et 32 du règlement 1305/2013. Les indemnités de compensation pour handicap naturel sont en effet vitales pour nos jeunes agriculteurs et la survie de nombreuses exploitations.

M. Franck Menonville. – Je félicite le groupe de suivi de la PAC et les rapporteurs, dont le travail démontre l'ambition européenne, agricole et économique de la Haute Assemblée.

Je m'afflige du manque d'ambition de la politique agricole, que l'on percevait déjà dans la précédente réforme de la PAC ; on poursuit un « détricotage » engagé voilà plusieurs années. L'Europe ne sait plus porter de grandes ambitions ; elle doit avoir une vision budgétaire dynamique et soutenir certaines politiques, dont celle de la PAC, qui est fondatrice.

La PAC est constituée de deux piliers, dont il faut souligner la nécessaire complémentarité. Le premier doit être commun, avec le moins de subsidiarité possible. Le second doit être porté par les régions pour constituer une politique d'accompagnement du handicap de certains territoires, afin que l'agriculture soit présente sur l'ensemble des territoires de l'Union.

M. Pierre Cuypers. – L'agriculture est une richesse européenne extraordinaire par rapport aux autres blocs mondiaux. La PAC visait à compenser, au travers de ses aides, ou plutôt ses soutiens, les baisses de prix ; c'était donc, en quelque sorte, une subvention aux consommateurs.

Ces soutiens sont encore indispensables à la production. Ils étaient apportés à chaque exploitation selon sa typologie car notre pays est riche de sa diversité : en montagne, en plaine, sur le littoral. Au fil du temps, la politique agricole commune a évolué et abouti à une répartition en fonction de références départementales et régionales. Aujourd'hui, nous en arrivons à une répartition nationale qui ne doit pas empêcher de respecter les différents types de production. La force de notre pays est d'être capable de faire face à ses besoins alimentaires, c'est peut-être cela qui manque dans le texte ; l'agriculture doit être une agriculture de solutions, alimentaires, non alimentaires – on ne peut pas produire que des biens alimentaires, il faut être capable de transformer – et agro-industrielles. Les économies d'énergie et les agromatériaux doivent être développés. Peut-être faudrait-il l'évoquer.

L'agriculture n'est pas responsable de tous les maux. C'est facile de l'accuser dès qu'il y a un problème, mais ce n'est pas judicieux, d'autant que les normes françaises ne sont pas celles de l'Europe, elles sont plus exigeantes, ce qui nous pénalise. Enfin, l'Union européenne ne doit pas perdre sa compétitivité par rapport au reste du monde.

M. Henri Cabanel. – J’adhère à ce qui a été dit. Je regrette le manque d’ambition de l’Europe sur l’agriculture. Cette dernière concerne pourtant la santé, l’environnement, la biodiversité, l’économie, l’aménagement du territoire et les emplois non délocalisables. Je suis donc heureux que le Sénat porte ce nouveau projet de résolution.

J’ai également une question sincère, qui n’est pas une provocation : beaucoup de puissances investissent des montants importants dans leur agriculture, et, nous, nous « détruisons » la nôtre. À qui profite le crime ? Qui profite du fait que l’on n’ait pas cette ambition, contrairement aux autres puissances ? Le fait que nous fassions l’exact contraire des autres puissances économiques m’interpelle. Au travers de ce manque d’ambition, est-ce que l’on veut affaiblir la France, grande puissance agricole ? Je ne comprends pas cette logique. Quand l’exécutif le veut, il sait convaincre les autres pays, mais il me semble que nous sommes là isolés.

M. Martial Bourquin. – L’indépendance alimentaire est un enjeu essentiel des années à venir. Alors que la Chine et les États-Unis mettent en place un système mondial dans lequel le foncier agricole est un élément déterminant de puissance, je regrette que l’Europe ne porte pas la même ambition dans sa politique, tant industrielle qu’agricole.

Il faut un « réveil » européen, car je m’inquiète des flux financiers qui vont acquérir le foncier agricole en Europe : si notre politique commune n’en tient pas compte, nous subirons une mondialisation débridée au profit de la Chine et des États-Unis.

Le Sénat fournit une réflexion sur ces questions. Il y a une accélération de la mondialisation et, si l’on ne fait rien, on le paiera cher, en France et en Europe. Si l’Union européenne veut conserver sa grandeur, elle doit investir dans la PAC.

M. Jean Bizet, président. – Ce projet de troisième résolution doit être abordé en complément des deux précédentes.

Sur la question budgétaire, il y a bien une baisse globale du budget de la PAC, de l’ordre de 45 milliards d’euros sur la durée du cadre financier pluriannuel – sept ans –, mais cela n’est pas dû qu’à la baisse du solde net britannique. Il y a de nouvelles priorités – la défense, la lutte contre le terrorisme –, dont le financement s’élèverait entre 25 et 28 milliards d’euros.

Le statut des agriculteurs est un vieux débat, qui reste d’actualité. C’est à affiner.

Depuis les débuts de la PAC, la France a défini sa position sur l’agriculture à travers le prisme de l’aménagement du territoire. C’est ce qui a façonné nos paysages. C’était peut-être un handicap à la compétitivité économique, mais c’est globalement bénéfique. Il ne faut pas abandonner cette orientation, on ne peut pas avoir une vision purement économiste et ignorer les autres facteurs ; et la France a bien réussi en la matière.

Il y a effectivement un risque de dérive de la future PAC lié à une subsidiarité excessive, qui nous conduirait à des distorsions de concurrence entre régions. On n’a en outre pas totalement répondu à la question de la sécurité en matière agricole, comme ont su le faire les États-Unis au travers du *Farm Bill*. La politique agricole interagit avec la politique de la concurrence, même s’il y a eu des corrections, notamment avec la loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Laissons à cette loi le temps de produire ses effets, mais j’ai du

mal à voir le « ruissellement » annoncé dans le secteur du lait, par exemple. Certes, la montagne de poudre de lait a disparu et les marchés seraient plutôt sur une tendance haussière mais ce n'est pas lié à la loi « EGalim ».

Je veux également rétablir quelques éléments factuels sur les normes phytosanitaires. L'Union européenne décide de l'innocuité ou non d'une molécule ; ensuite, chaque État membre valide ou non le produit commercial, qui comporte la molécule et des adjuvants. Un État membre peut donc décider de protéger davantage son consommateur, en interdisant un produit commercial comportant une molécule autorisée. Cela entraîne une forme de distorsion de concurrence car la pression sociétale est plus forte en France qu'ailleurs.

À l'échelon de l'OMC, c'est l'accord sur les sanitaires et phytosanitaires qui s'applique : quand un produit menace la santé des consommateurs, un État membre peut en interdire l'importation d'un pays tiers, au travers de la clause de sauvegarde. J'aimerais que l'on parvienne à plus de convergence au sein de l'Union européenne, en raison de la liberté de circulation des produits en Europe. En effet, avec le marché unique, on peut acheter un produit interdit dans son pays mais autorisé ailleurs. L'Europe a su être très réactive pour le traitement des viandes avariées mais il s'agissait d'une fraude. Il y a des autorités nationales de surveillance, qui coordonnent leur action, mais une autorité européenne de surveillance serait plus efficace.

Madame Cukierman, il existe un socle européen des droits sociaux, qui monte en puissance. Cette directive n'était pas évidente à faire aboutir et il faudra la décliner à l'échelon national. Sur le plan sanitaire, la belle image de l'agriculture française vient de notre grande exigence sur le sujet. D'ailleurs, l'exigence de l'équipe de négociation de Michel Barnier, sur le « Brexit », est liée à sa volonté de protéger le marché unique d'incursions de produits sanitaires non conformes car un produit pourrait entrer dans l'Union européenne par le biais du Royaume-Uni, en vertu d'accords bilatéraux conclus avec des pays tiers.

En ce qui concerne le niveau des dépenses du budget de l'Union, on rêverait de dépasser le seuil de 1,11 % du PIB ; d'ailleurs, dès 1,3 %, on réglerait tous nos problèmes. À titre d'illustration, aux États-Unis, on se situe à 20 % du PIB... Le rapport du groupe d'études présidé par Mario Monti n'a hélas pas résolu le problème du manque de ressources propres.

Enfin, l'agriculture du XXI^e siècle doit effectivement être une agriculture de solutions, comme Pierre Cuypers l'a bien dit : solutions agroalimentaires – il faut se nourrir, l'indépendance alimentaire sera essentielle – ou non alimentaires – la chimie verte, qui balbutie. D'où la remarque de Martial Bourquin, sur le risque des investissements directs étrangers. La terre, la surface agricole, est essentielle. L'achat de terres en Europe et en Afrique par les Chinois n'est pas anodin.

Or la stratégie européenne s'inscrit à contrecourant de celle des autres puissances, comme le souligne Henri Cabanel, et la France doit tirer la sonnette d'alarme.

M. Claude Haut, rapporteur. – On le voit avec les différentes interventions, nous sommes très largement rassemblés sur le sujet de la réforme de la Politique agricole commune. Cela dit, l'histoire ne se termine pas aujourd'hui car il est possible que l'on doive y revenir, si aucun accord n'intervient avant les élections au Parlement européen du 26 mai prochain. Nous serions dès lors peut être amenés à contribuer encore à cette question.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Merci de la richesse de vos contributions, mais cette troisième résolution n’efface pas les précédentes, celles du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018. Nous y avons évoqué l’importance du renouvellement des générations – la Commission a finalement pris en compte cet aspect dans son projet de réforme –, et nous avons souligné le problème des prix – et il y a aussi eu des avancées, notamment sur la concurrence européenne. La résolution du 6 juin 2018 confirmait notre « attachement au soutien des zones défavorisées, ainsi qu’aux enjeux de la préservation de l’emploi et de la diversité des territoires, dans la conception et le fonctionnement de la politique agricole commune », ainsi que notre « attachement aux mesures spécifiques de soutien à l’agriculture dédiées aux régions ultrapériphériques ». Nos trois résolutions se complètent donc : inutile de répéter ce que l’on a déjà dit dans les textes antérieurs.

Je relèverais également plus particulièrement un autre point important de notre nouvelle proposition de résolution, lequel fait suite à nos travaux sur la loi EGalim portant sur l’exigence de respect des normes européennes de production par les importations.

Sur le statut de l’agriculteur, il y a là un véritable travail à mener à bien, mais il sera difficile à conduire à l’échelon européen. Un paysan allemand n’a rien à voir avec un paysan français. On peut toutefois imaginer que la France fasse des propositions pour définir ce qu’est un agriculteur.

Enfin, nous n’aurons pas raison seuls. Il serait bon que l’on prenne notre « bâton de pèlerin » auprès des autres pays de l’Union européenne, pour les sensibiliser à nos positions. Enfin, la France sera plus forte si elle est unie. Je me prononce donc en faveur d’un débat en séance publique avec le ministre, de sorte que l’on définisse une position unanime de notre pays.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous invite à faire attention à la partie administrative de la mise en œuvre de la PAC, qui risque bel et bien d’aboutir à vingt-sept politiques agricoles. J’ajoute que les États membres sont divisés sur ce sujet. Le nord de l’Europe pourrait abandonner cette politique et nous ne pouvons pas considérer l’Allemagne comme un soutien fort. Ce sont plutôt le sud et l’est de l’Union européenne qui apparaissent comme des alliés potentiels.

C’est vrai, nous devons être unis, le Gouvernement doit nous écouter et défendre notre position dans les négociations. La politique de la chaise vide serait inenvisageable.

Il y a des associations qui réclament de « manger plus sain » mais qui sont contre toute production près de chez eux. Quand on ne produira plus rien en France, on se posera des questions sur la sécurité alimentaire !

Enfin, chaque filière a des difficultés ; il faut donc défendre l’agriculture globalement. On doit être unis en France et en Union européenne.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Je partage presque toutes les opinions exprimées. Je signale que, dans la note qu’il a fait parvenir à nos partenaires en décembre 2018, le Gouvernement français demande le maintien du budget de la PAC en euros courants et non constants. C’est une divergence importante avec notre résolution, car, en 2027, un euro n’aura plus le même poids qu’aujourd’hui.

En outre, le Gouvernement souhaite, comme nous tous, que le premier pilier relève intégralement du budget européen mais en même temps il fait de la contribution des régions la variable d'ajustement du deuxième pilier. Où les régions trouveraient-elles l'argent ?

Enfin, il a été question de subsidiarité. Dans le Gers, des agriculteurs ne sont plus éligibles à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), en raison d'interprétations surprenantes de la carte des zones défavorisées. Cela augure mal de la subsidiarité accrue qui nous est promise. Il y a eu des discussions à ce sujet avec le Gouvernement et le commissaire européen. Peut-être déposerons-nous *in fine* un recours.

Mme Sophie Primas, présidente. – Voici les modifications que je vous propose pour tenir compte de vos remarques.

Je propose l'insertion, après l'alinéa 18, d'un alinéa 18 *bis* ainsi rédigé : « Constate que ce recul va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait de l'Union européenne du Royaume-Uni, qui explique à peine la moitié de la diminution proposée ».

M. Laurent Duplomb. – La résolution tend à démontrer que l'on a besoin d'un budget correct pour la PAC. Si l'on commence par accepter que 25 milliards d'euros puissent servir à autre chose que la PAC, il ne sert à rien de voter une résolution... Un budget constant doit correspondre à 408 milliards d'euros, dont on défalque les 18 milliards d'euros correspondant aux fonds destinés au pays sortant. Ce n'est pas à nous de proposer une diminution de 25 milliards supplémentaires pour faire d'autres politiques.

Mme Sophie Primas, présidente. – On avait bien compris ; je veux savoir s'il y a des objections à cette rédaction.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Duplomb, j'expliquais simplement la différence – on demande à l'Europe de mener d'autres politiques, notamment en matière de sécurité, tout en diminuant les contributions – je ne disais pas que j'étais d'accord.

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur Bizet, vous dites que l'« on » demande de réorienter le budget de l'Union européenne vers la défense, mais c'est le Gouvernement français, le Président de la République, qui le demandent. Chacun doit prendre ses responsabilités.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Après l'alinéa 21, je vous propose un alinéa 21 *bis*, ainsi rédigé : « Réaffirme son attachement à l'indispensable reconnaissance des handicaps naturels qui permet le maintien de l'agriculture sur l'ensemble des territoires européens ».

Mme Gisèle Jourda. – Et de l'élevage !

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est inclus dans l'agriculture.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – La troisième modification vise à rédiger ainsi l’alinéa 33 : « Rappelle, en conclusion, que la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l’Union européenne et mérite toujours d’être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu’au regard de l’impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens, ainsi que des enjeux industriels du XXI^e siècle ; »

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Enfin, je propose d’inclure un alinéa 7 visant « la résolution européenne n°127 (2017-2018) du Sénat, en date du 22 juin 2018, demandant la renégociation par le Gouvernement des articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatifs aux handicaps naturels ».

Il en est ainsi décidé.

M. Marc Daunis. – On a évoqué la construction du rapport de force en Europe. Ne serait-il pas opportun de fournir aux présidents de chaque groupe d’amitié parlementaire une note expliquant nos positions, tout en l’adaptant en fonction de la réalité de la situation et des intérêts du pays partenaire ? Chaque groupe pourrait ainsi relayer auprès de ses homologues notre position. Nous utilisons trop peu l’instrument de la diplomatie parlementaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nos deux commissions vont désormais examiner cette proposition de résolution séparément. Avec Jean Bizet, nous allons demander au Président Larcher l’organisation d’un débat en séance. Il est important que le ministre de l’agriculture entende à nouveau notre position.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Daunis, vous avez anticipé mes propos. À la commission des affaires européennes, nous avons toujours gardé un contact avec les conseillers agricoles des 27 ambassades de nos partenaires européens. Nous les rencontrons régulièrement. Le vote sur la PAC se fera à la majorité qualifiée : nous devons ainsi réunir le vote de 55 % des États membres, soit 16 États, représentant 65 % de la population. Pour obtenir une minorité de blocage, il faut recueillir le vote d’au moins quatre États membres représentant 35 % de la population. Nous réunirons les conseillers agricoles des ambassades et recueillerons leurs impressions, dans le cadre d’un échange informel. Je proposerai de créer aussi un groupe des « pays amis » de la PAC et de les réunir au Sénat. Il importe de convaincre et de ne pas rester entre soi. La politique de la chaise vide serait inefficace. Mais le combat ne sera pas facile. J’ai constaté, lors des réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), que l’Allemagne avait déjà « basculé » dans le camp des pays ultralibéraux rejoignant les pays du Nord. Nous sommes dans le camp des pays du Sud avec les pays d’Europe de l’Est, de l’Italie, de l’Espagne.

En conclusion, nous redoutons que la réforme en préparation n’aboutisse *de facto* à terme à 27 « Politiques agricoles communes nationales ». Cette notion, à tous égards antinomique, marquerait la fin de la PAC telle qu’elle a été conçue et appliquée depuis l’origine, en 1962. Lors de contacts informels récents, certains parlementaires d’autres États membres ne m’ont pas caché leur crainte ou, pour certains d’entre eux, le constat quasi « clinique » qu’ils faisaient d’une mort programmée de la PAC. Cette politique, à laquelle nous, Français, tenons tant, serait ainsi amenée à perdre ses soutiens politiques au fil du temps. Nous devons arrêter cet engrenage fatal !

En dernière analyse, la question posée, à ce stade des négociations, consiste à déterminer s'il sera encore possible d'améliorer sensiblement le projet de réforme, tel qu'il sera laissé par l'actuelle Commission Juncker. Plus le processus d'élaboration sera avancé, plus il deviendra difficile d'en infléchir l'économie générale. Pourtant, une réorientation substantielle de la réforme semblerait concevable, à partir de l'été 2019. Tout dépendra de l'ampleur des points restant en discussion au terme des travaux de la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne, fin juin 2019. Si le degré de consensus atteint devait être encore faible à cette date, ce qui est fort probable, une fenêtre d'opportunité pour en renégocier les termes deviendrait envisageable.

Dans cette perspective, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC apparaît comme un sujet en soi, compte tenu des risques qu'il représente à moyen terme pour la substance même de la Politique agricole commune. Le plus sage serait d'y renoncer. En revanche, le reste des dispositions, présentées depuis le 1er juin 2018 par la Commission européenne, demeure tout à fait amendable.

Mme Sophie Primas, présidente. – En dépit de sensibilités partisanes différentes, nous sommes parvenus à un consensus. Cela prouve que le débat politique européen serait mieux perçu par nos concitoyens si nous mettions en avant des enjeux aussi importants que celui de la souveraineté alimentaire ou de l'avenir de la PAC. Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Je constate, avant de mettre un terme à cette réunion, que la présente proposition de résolution européenne ainsi amendée a été adoptée à l'unanimité.

À l'issue du débat, la proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité. Est autorisée la publication du rapport d'information et ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Proposition de résolution européenne

(1) Le Sénat,

(2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,

(3) Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

(4) Vu les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2018, sur le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, d'une part, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), d'autre part,

(5) Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018,

(6) Vu la première résolution européenne n°130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

(7) Vu la seconde résolution européenne n°116 (2017-2018) du Sénat, en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

(8) Vu la résolution européenne n°127 (2017-2018) du Sénat, en date du 22 juin 2018, demandant la renégociation par le Gouvernement des articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013 relatifs aux handicaps naturels,

(9) Réaffirme et confirme, au préalable, l'intégralité des demandes formulées dans ses deux premières résolutions européennes précitées ;

(10) Approuve la partie des propositions de la Commission européenne, tendant à renforcer les aides destinées aux jeunes agriculteurs ;

(11) Juge légitime, d'une façon générale, un renforcement de l'ambition environnementale de la PAC fondé sur des éléments scientifiques établis et soutient que le principe d'innovation va de pair avec le principe de précaution ;

(12) Se félicite de la proposition de la Commission européenne tendant à augmenter le soutien à la recherche et à l'innovation, en y affectant 10 milliards d'euros, issus du programme Horizon Europe, tout en souhaitant que cette enveloppe budgétaire serve à valoriser les externalités positives de l'agriculture, en particulier pour son potentiel en matière de stockage de carbone, ainsi qu'à rémunérer les agriculteurs pour les services qu'ils rendent, tant à l'égard de la société que de l'environnement, ce qui devrait leur valoir une rémunération mieux conçue et plus simple des biens publics qu'ils produisent ;

(13) Rappelle, au-delà des avancées du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017, la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ;

(14) Salue en conséquence les progrès particulièrement encourageants enregistrés, en vue de l'adoption du projet de directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, parallèlement aux négociations en cours sur la future PAC 2021-2027 ;

(15) Insiste sur l'importance de recourir, en cas de crise géopolitique, climatique, ou de marché, d'une part, aux dispositions de l'article 224 du règlement n°1308/2013 tendant à déroger aux règles de concurrence, d'autre part et en tant que de besoin, aux mécanismes de gestion et aux mesures d'intervention, avec, toutefois, des modalités de déclenchement plus simples et plus rapides qu'aujourd'hui ;

(16) Se félicite de la proposition de la Commission tendant à créer une réserve pluriannuelle, dotée d'au moins 400 millions d'euros et destinée à remplacer l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant au cours des dernières années ;

(17) Déplore, toutefois, que les propositions avancées depuis le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne pour la prochaine réforme de la PAC ne correspondent que très marginalement aux préconisations des deux résolutions du Sénat en date du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, voire en contredisent bon nombre de points essentiels ;

(18) Estime qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans une préservation *a minima* d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027, par rapport aux années 2014-2020 ;

(19) Rappelle, en conséquence, son opposition à la proposition de la Commission européenne tendant à réduire, selon l'estimation du Parlement européen, les budgets respectifs du « premier pilier » et du « second pilier » de la PAC de respectivement 11% et 28%, soit 15% au total, en euros constants entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel ;

(20) Constate que ce recul va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait de l'Union européenne du Royaume-Uni, qui explique à peine la moitié de la diminution proposée ;

(21) Juge que les « coupes » budgétaires envisagées par la Commission européenne apparaissent, en premier lieu, à contre-courant des évolutions observées dans les autres grandes puissances, lesquelles accroissent leur soutien public à l'agriculture, et seraient, en second lieu, incompatibles avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la Politique agricole commune, faute de pouvoir fondamentalement faire mieux avec moins ;

(22) Fait valoir que cet écart très important entre, d'une part, les axes de réforme proposés par la Commission européenne et, d'autre part, les préconisations du Sénat, ne se limite aucunement à la question du financement de la PAC ;

(23) Déploie, d'une façon générale, que la proposition de réforme de la Commission européenne semble méconnaître le caractère stratégique de notre agriculture, dans la mesure où cette dernière garantit l'indépendance alimentaire du continent européen, tout comme elle veille à la sécurité sanitaire des consommateurs européens ;

(24) Réaffirme son attachement à l'indispensable reconnaissance des handicaps naturels qui permet le maintien de l'agriculture sur l'ensemble des territoires européens ;

(25) Rappelle que la Politique agricole commune trouve un fondement de légitimité supplémentaire dans les mécanismes d'aide alimentaire ;

(26) Redoute, en particulier, que le nouveau mode de mise en œuvre de la Politique agricole commune, tel qu'envisagé par la Commission européenne, n'aboutisse à une déconstruction progressive de la Politique agricole commune, remplacée *de facto*, d'ici à 2027, par 27 politiques agricoles nationales de moins en moins compatibles entre elles ;

(27) Considère, d'une façon générale, que l'objectif de simplification et la méthode utilisée, fondée sur le recours à la subsidiarité, poussée à un niveau inédit, ne doivent pas conduire à une renationalisation de la PAC ;

(28) Juge que ce nouveau mode de mise en œuvre risque fortement de créer des distorsions de concurrence supplémentaires, qui viendraient s'ajouter à celles existant déjà à l'intérieur de l'Union européenne ;

(29) Craint que ces distorsions de concurrence ne s'ajoutent à celles issues des denrées alimentaires importées ne respectant pas les normes européennes de production et appelle à la création d'une structure de contrôle sanitaire européenne ;

(30) Appréhende, dans ce contexte, le fait que l'agriculture française ne pâtit d'une exacerbation de la course au moins-disant (« dumping ») social et environnemental entre pays européens, compte tenu des divergences que la nouvelle PAC ne pourra pas réduire, et ne soit, en conséquence, prise en étau entre des exigences croissantes en termes de standards de production, pour s'adapter à la demande des consommateurs, et, parallèlement, une pression déflationniste sur les prix ;

(31) Estime qu'il deviendrait alors particulièrement difficile ou improbable, pour l'agriculture européenne, de mener à bien la nécessaire transition environnementale et énergétique, du fait même d'une injuste pénalisation des producteurs les plus vertueux ;

(32) Considère au surplus, en se fondant sur la complexité à bien des égards byzantine des règles actuelles du « second pilier » de la PAC, que ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC

pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice réel, ni pour les agriculteurs européens, ni même *in fine* pour les consommateurs et les citoyens européens ;

(33) Fait valoir que les informations publiées depuis la présentation des propositions de la Commission européenne, le 1^{er} juin 2018, n'ont nullement apaisé les craintes et les réserves, exprimées par les Sénateurs, dans la résolution européenne n°116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018, sur le nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC, dont la contrepartie sera inévitablement un accroissement des contrôles sur les aides du « premier pilier », ainsi qu'un fort développement des systèmes de supervision et de surveillance ;

(34) Souligne, d'une façon générale, que les systèmes de contrôle devraient prioritairement reposer sur les nouvelles technologies, notamment numériques, de façon à faciliter, autant que possible, le travail au quotidien des exploitants agricoles ;

(35) Juge, en conséquence, que ce nouveau mode de mise en œuvre n'est en rien indispensable à la prochaine réforme de la Politique agricole commune, car son utilité même n'est pas établie ;

(36) Rappelle, en conclusion, que la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens, ainsi que des enjeux industriels du XXI^e siècle ;

(37) Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

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

La réunion est close à 10 h 55.

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons le rapport de Dominique Estrosi Sassone et du texte de la commission sur la proposition de loi de Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Bruno Gilles, sénateur des Bouches-du-Rhône, a déposé cette proposition de loi après le dramatique événement survenu à Marseille en novembre dernier. L'effondrement de plusieurs immeubles de la rue d'Aubagne a en effet coûté la vie à huit personnes et obligé de très nombreuses autres à quitter leur logement. Beaucoup restent à ce jour sans solution de relogement.

Je remercie notre collègue pour la qualité de son travail sur ce sujet important. Même si de précédentes lois se sont attaquées à ce fléau, il reste beaucoup à faire en amont

pour simplifier les procédures et favoriser les mesures préventives, en plus des mesures coercitives.

Entre 400 000 et 2,8 millions de logements seraient indignes ou potentiellement indignes. L'écart est important, mais c'est le résultat du mode de calcul et des définitions retenus. En effet, l'habitat indigne est un phénomène difficile à appréhender, qui présente de multiples facettes. Ce n'est pas qu'un phénomène urbain : il touche l'ensemble de notre territoire, y compris la ruralité. Selon l'Insee, plus de 1 million de logements qui présentent au moins trois défauts importants sont situés dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants ou dans l'unité urbaine de Paris, mais 560 000 logements sont situés dans des communes rurales.

Ce phénomène ne concerne pas les seuls locataires puisqu'on trouve aussi, certes dans une moindre proportion, des propriétaires occupants de logements indignes, insalubres ou non décents.

La lutte contre l'habitat indigne est donc l'affaire de tous. L'existence en France, l'une des plus grandes puissances économiques, d'habitats indignes dans ces proportions doit nous interpeller. Ce doit être une priorité nationale.

Nos politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne doivent prendre en compte, pour être efficaces, les différents aspects du phénomène pour adapter les réponses en fonction des territoires et des personnes concernées.

L'arsenal législatif de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil a été renforcé par les trois dernières lois relatives au logement – loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), loi relative à l'égalité et à la citoyenneté et loi portant évolution du logement, de l'aménagement du territoire et du numérique (ELAN). Je ne citerai que quelques-unes de ces mesures : l'instauration du permis de louer, qui soumet à autorisation préalable la mise en location d'un logement situé dans certaines zones comportant une importante proportion d'habitat dégradé ; sur le plan fiscal, une présomption de revenu a été instaurée sous certaines conditions pour les marchands de sommeil ; sur le plan pénal, les sanctions ont été renforcées, et certaines peines complémentaires comme la confiscation des biens ayant servi à l'infraction ont été rendues automatiques.

Nous avons également prévu la confiscation sous certaines conditions des biens du patrimoine des marchands de sommeil, au-delà de ceux qui ont servi à l'infraction.

En matière de polices administratives, la loi ALUR a mis en place un acteur unique pour simplifier le nombre d'acteurs intervenant dans la procédure. Ainsi, le préfet peut transférer aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégués des aides à la pierre ou aux maires ayant un service communal d'hygiène et de santé ses pouvoirs de police en matière d'insalubrité.

En outre, il est prévu le transfert aux présidents des EPCI des prérogatives des maires en matière de police spéciale de l'habitat indigne. Néanmoins, le maire peut s'opposer au transfert dans les six mois de l'élection du président de l'EPCI, ce dernier pouvant à son tour renoncer au transfert de compétence.

Un premier bilan effectué en 2015 a montré que 24 % des présidents d'EPCI exerçaient les compétences des maires en matière de police. Néanmoins, ce chiffre pourrait

avoir évolué en raison de la réforme de l'intercommunalité mise en œuvre avec la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

La loi ELAN a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour préciser les modalités de ce transfert et pour favoriser la création de services intercommunaux mutualisant les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux. Nous avons obtenu une mise en œuvre différée du contenu de l'ordonnance qui devrait entrer en vigueur en 2021.

Malgré les améliorations apportées à ces polices, la réglementation actuelle comprend pas moins de treize polices qui s'appliquent à des situations différentes et qui font intervenir des autorités et des procédures diverses. Cette multiplication des polices n'est pas un gage d'efficacité et peut aussi être source de contentieux. Plus de 400 recours gracieux et administratifs en matière de police de l'insalubrité ont été recensés. Il est nécessaire de simplifier ces polices.

La loi ELAN habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour harmoniser et simplifier ces polices administratives dans un délai de dix-huit mois. Le Gouvernement a confié au député Guillaume Vuilletet une mission pour préparer cette réforme. Son rapport devrait être rendu à la fin du mois de mai.

Au regard des événements dramatiques survenus à Marseille, le Gouvernement doit impérativement accélérer ses travaux préparatoires et présenter son ordonnance dans des délais plus courts que ceux prévus par la loi ELAN, d'autant plus qu'il ressort de mes auditions que la réforme des polices mentionnées dans le code de la santé publique serait déjà prête.

Toute modification de la législation, aussi opportune soit-elle, doit, pour être efficace, s'accompagner d'une mobilisation forte et coordonnée des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de cette politique et d'un déploiement de moyens humains et financiers en adéquation avec les besoins.

La lutte contre l'habitat indigne est l'affaire de tous. Tous les acteurs, collectivités territoriales comme État, doivent se mobiliser pour dépister l'habitat indigne, engager les procédures administratives appropriées et, surtout, assurer le suivi des mesures prescrites.

Les collectivités territoriales sont des acteurs de premier plan. Si le manque de volontarisme de certaines collectivités a parfois été dénoncé, il ne faut pas stigmatiser les élus, mais les encourager et les accompagner. Leur action peut certainement être améliorée si l'on simplifie les procédures applicables et si on leur donne les moyens d'agir.

Devant la multiplicité des acteurs et des procédures, la coordination est un élément essentiel de réussite de la lutte contre l'habitat indigne. C'est le rôle du pôle national et des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

Il me paraît indispensable que les magistrats soient associés à ces pôles. C'est le sens d'une circulaire qui vient d'être publiée et qui insiste sur la nécessité d'accélérer les procédures judiciaires à l'encontre des propriétaires qui louent des logements indignes. Les procureurs de la République sont également invités à créer des groupes locaux de traitement de la délinquance. Le renforcement des mesures de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil n'a de sens que si la réponse pénale est rapide et exemplaire.

La lutte contre l'habitat indigne suppose que d'importants moyens tant humains que financiers soient mobilisés. En effet, le coût de cette politique n'est pas négligeable : coût des agents chargés de repérer les logements indignes, coût du relogement des personnes évacuées, coût de l'exécution d'office des travaux, etc. Dans le contexte de contrainte budgétaire, les communes et les EPCI ne sont pas toujours en capacité de déployer de tels moyens humains et financiers. La réforme des polices spéciales de l'habitat doit être l'occasion de repenser le financement de leur mise en œuvre.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est l'interlocuteur unique en matière de financement, pour les propriétaires comme pour les collectivités territoriales. Chaque année, nous débattons lors de l'examen de la loi de finances du budget de l'ANAH. Le Gouvernement doit être cohérent et lui affecter des moyens à la hauteur des enjeux. Pour les propriétaires, la question du financement du reste à charge demeure prégnante, la suppression de l'APL-accession – que nous avons dénoncée –, qui était aussi utilisée pour la réalisation de travaux, a eu un impact sur le nombre de logements rénovés.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit d'appliquer l'autorisation de diviser aux opérations tendant à diviser le logement, qu'elles nécessitent ou non des travaux, et non aux seules opérations nécessitant des travaux.

À l'article 2, il est proposé d'inverser la logique actuelle du permis de louer en posant le principe selon lequel le silence de la collectivité sur la demande de permis de louer vaut décision de rejet à l'issue d'un délai de deux mois.

L'article 3 prévoit l'information des élus locaux en leur permettant un accès au casier judiciaire des personnes soumettant une déclaration préalable de location, un permis de louer ou un permis de diviser. Cette mesure, que le Sénat avait insérée dans la loi ELAN, a été supprimée en commission mixte paritaire.

L'article 4 crée un nouveau cas soumis à la procédure simplifiée d'expropriation pour les immeubles cumulant les conditions suivantes : l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté prévoyant des mesures pour remédier à son insalubrité et d'une interdiction temporaire d'habiter ; le propriétaire n'a pas réalisé les travaux prescrits dans le délai d'un mois à compter de sa mise en demeure de le faire et ne s'est pas libéré de son obligation en concluant un bail à réhabilitation.

Plusieurs mesures doivent permettre d'accélérer les réponses apportées aux situations d'insalubrité et de dangerosité des immeubles. Ainsi, à l'article 5, la durée maximale d'habitation d'un immeuble déclaré irrémédiablement insalubre est réduite d'un an à trois mois. Il est en outre proposé à l'article 6 de raccourcir de trois mois à un mois le délai dans lequel l'agent doit se déplacer pour visiter un logement aux fins d'établir un constat en matière d'insalubrité ou de péril de l'immeuble.

En complément des mesures de lutte contre les marchands de sommeil adoptées dans les lois ALUR et ELAN, les sanctions pour non-respect des règles relatives au permis de louer et à la déclaration de mise en location sont renforcées aux articles 7 et 8.

Enfin, à l'article 9, l'exercice de l'action publique des associations de lutte contre l'habitat indigne est ouvert à trois nouveaux cas.

La démarche initiée par notre collègue Bruno Gilles va dans le bon sens. Chacun d'entre nous ne peut qu'être favorable à ce que des réponses plus rapides et plus efficaces soient apportées dans le traitement de l'habitat insalubre, dangereux et, plus largement, de l'habitat indigne. Certaines dispositions méritent sans doute d'être précisées.

J'ai procédé à plusieurs auditions, notamment des représentants des ministères concernés et des propriétaires, des maires. Il me reste encore quelques personnes à rencontrer : je pense aux représentants de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ou de la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim). Nous irons la semaine prochaine en Seine-Saint-Denis, à Aubervilliers et à Montfermeil, ainsi qu'à Marseille. Il me semble important de prendre en compte ces déplacements dans notre réflexion.

C'est pourquoi je vous propose de prendre un peu plus de temps pour approfondir notre réflexion sur les dispositifs proposés dans la proposition de loi. Je souhaiterais également étudier d'autres dispositifs qui permettraient de simplifier certaines procédures. Ce délai supplémentaire me permettrait d'examiner la nécessité et la faisabilité d'autres dispositifs de prévention. Le volet préventif de la lutte contre l'habitat indigne est aussi important que le volet curatif et ne doit pas être oublié dans le débat.

Je vous propose à ce stade, après en avoir discuté avec Bruno Gilles, qui en comprend les raisons, d'adopter une motion tendant à renvoyer la proposition de loi en commission. Cela nous permettra de l'enrichir, et peut-être d'en corriger certaines imperfections.

Mme Annie Guillemot. – Nous suivrons la position de la rapporteure. Il faut en effet prendre en compte la suppression de l'APL-accession, la baisse des crédits aux offices d'HLM, les moyens consacrés aux réhabilitations, etc. En outre, le problème de l'habitat insalubre s'inscrit aussi plus généralement dans le contexte de crise du logement.

Il y a des marchands de sommeil, mais il se trouve aussi des propriétaires – de bonne foi – qui n'ont pas les moyens d'engager les réparations nécessaires. Trois associations que nous avons auditionnées nous ont dit que le renforcement de notre arsenal législatif avait conduit les marchands de sommeil à exercer une pression accrue sur leurs victimes pour faire respecter la loi du silence. Il y a même des tribunaux qui ont ordonné l'expulsion de locataires pour loyer impayé, alors que celui-ci était en réalité réglé en espèces !

Il y a des trous dans la raquette ! Récemment, un tribunal a jugé une affaire dans laquelle une famille payait à la fois l'hôtel et le loyer de son logement : ce n'est pas parce que le maire prend un arrêté visant à désigner un expert judiciaire que le bail est suspendu. Les associations demandent la création d'un arrêté de protection des personnes. Mais le maire ne peut être responsable de tout. Lorsqu'il y a un arrêté de péril imminent, il doit reloger les personnes concernées. En revanche, il faut attendre trois à quatre mois la nomination d'un expert par le tribunal, puis jusqu'à six mois la production du rapport d'expertise. L'arrêté du maire demandant une expertise ne pourrait-il pas suspendre le bail ?

Mme Cécile Cukierman. – Cette proposition de loi concerne tous les territoires et tous les types de logements. Prenons le temps d'examiner les réponses qu'il convient d'apporter à ces problématiques : votons, effectivement, le renvoi en commission, avec l'accord de l'auteur de ce texte. N'oublions pas que cet accord est indispensable, pour ce texte, mais aussi pour tous les autres...

Le maire est responsable, certes, mais l'État aussi.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il s'agit d'un problème majeur, que l'on ne résoudra que par une action déterminée dans la durée, prenant en compte à la fois les aspects juridique, financier et humain. Notre pays a beaucoup construit après-guerre et, aujourd'hui, le parc de logements est vieillissant. Les investissements n'ont pas toujours été au rendez-vous.

En 2002, lorsque j'étais ministre, l'État a signé avec la ville de Marseille un plan de résorption de l'habitat insalubre, et les immeubles qui se sont effondrés récemment y étaient prioritaires. Des financements étaient prévus, des comités de suivi nommés, mais aucune administration responsable n'avait été désignée. Nous avons depuis amélioré nos dispositifs juridiques mais nous devons dire quelles sont les structures opérationnelles. Pourquoi ne pas s'inspirer des exemples de Tourcoing et de Roubaix ? Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, les services d'hygiène municipale ont été créés dans les grandes villes pour que cette question soit suivie sur le long terme.

Certains maires redoutent les problèmes qu'implique l'exigence de relogement, notamment lorsque le parc social comporte peu de logements disponibles. Ils attendent donc le dernier moment pour agir. Notre texte devrait définir des stratégies de relogement pour régler cette question. C'est toute la difficulté à Marseille aujourd'hui.

Le pôle départemental ne me semble pas suffisamment opérationnel. Nous devons proposer d'autres dispositions pour désigner les instances compétentes.

M. Marc Daunis. – Lors de l'audition des représentants de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), je suis intervenu sur la notion de gouvernance qui doit être clarifiée. Pour l'instant, les responsabilités et les compétences sont bien trop diverses, et donc inefficaces. Le renvoi en commission devra nous permettre de travailler d'ici juin sur le pilotage opérationnel.

Mme Valérie Létard. – Nous devons prendre le temps d'approfondir ce sujet extrêmement compliqué, qui touche à la fois au local et au national et qui consomme beaucoup d'ingénierie.

À Roubaix, nous avons constaté que l'aide de l'échelon supérieur était indispensable, pour éviter à la commune de se trouver en difficulté dans la gestion de ces dossiers. Parfois, un fonctionnaire travaille une semaine entière pour parvenir à reloger une famille !

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ne sont pas récentes et, à chaque fois, c'est un vrai casse-tête. Nous sommes obligés de construire des outils complexes. Sur la base des expériences positives, nous pourrions présenter des propositions constructives. Si la commune a un rôle déterminant à jouer, elle ne doit pas être la seule à agir. Peut-être l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit-il plus s'investir.

Souvent, les personnes qui occupent des logements dégradés n'ont même plus accès au logement social : ce sont les plus fragiles, et elles ont souvent besoin de logements adaptés.

Dans les plans de vente de logements sociaux, prévus dans la loi ELAN, la vente d'un logement à un particulier lui interdit de bénéficier de l'aide de l'ANAH pendant les

cinq années suivantes, alors qu'il s'agit souvent de logements qui n'ont pas été rénovés. Il va falloir revenir sur cette disposition.

M. Bernard Buis. – L'habitat indigne est effectivement l'affaire de tous. Nous devons prendre le temps de la réflexion.

Dans les petites communes, il est toujours difficile au maire de prendre un arrêté de péril imminent, car se pose immédiatement le problème du relogement. Les services de l'État doivent accompagner les communes mais ces dernières, souvent, ignorent à qui s'adresser. En matière de relogement, il faut travailler sur un périmètre plus vaste que celui de la commune. Les EPCI pourraient également proposer des logements.

M. Martial Bourquin. – Le réel problème, c'est le relogement qui, parfois, ne peut intervenir immédiatement dans les zones tendues. En outre, les logements indignes se trouvent souvent en centre-ville, qui parfois n'a pas été réhabilité depuis un demi-siècle. Je suis étonné des statistiques de l'Insee données par notre rapporteur sur les grandes métropoles. Certaines villes moyennes rencontrent de graves problèmes. Ce qui est arrivé à Marseille peut se produire ailleurs.

La répression est certes indispensable, mais il faut aussi trouver des moyens supplémentaires pour que l'ANAH intervienne efficacement.

N'oublions pas que si les EPCI sont responsables des programmes locaux de l'habitat (PLH), les maires sont les premiers à détecter les habitats indignes.

M. Joël Labbé. – Ce qui me frappe c'est qu'un tiers des logements indignes se trouvent en zone rurale. C'est sidérant. Nous allons devoir simplifier les procédures. En outre, il faudra bien que l'on s'interroge sur les moyens à consacrer à la lutte contre ce fléau : où trouver l'argent ?

Même si le sujet est tabou ces derniers temps, il faudra bien instaurer une fiscalité carbone, mais à la condition qu'elle soit juste et lisible. Nous serions bien inspirés de la flécher vers la rénovation des logements : cela entraînerait des créations d'emplois et garantirait une meilleure qualité de vie pour des milliers de familles. Enfin, l'Europe ne devrait pas comptabiliser ces investissements dans le montant de la dette nationale.

M. Laurent Duplomb. – *Quid* des logements indignes en milieu rural occupés par leurs propriétaires ? Les maires des zones rurales connaissent tous des personnes riches qui vivent dans des maisons insalubres. C'est la liberté des personnes de vivre ainsi. Comment le maire peut-il intervenir dans ces cas-là ?

En milieu rural, on dépense beaucoup d'argent à des choses superflues alors qu'on pourrait utiliser cet argent pour améliorer l'habitat, notamment *via* l'ANAH. Il faudrait pouvoir contraindre les propriétaires qui possèdent des biens à en vendre une partie pour rénover leur patrimoine. Réserveons les aides à ceux qui n'ont réellement pas les moyens de rénover leur logement.

Mme Catherine Conconne. – Il y a environ cinq ans, un député martiniquais a fait voter une importante loi sur l'habitat insalubre et indigne en outre-mer. Pourquoi ne pas s'en inspirer ?

M. François Calvet. – Les dispositifs prévus pour rendre plus efficaces les permis de louer vont dans le bon sens. C'est une démarche préventive.

Les aides au logement versés par les caisses d'allocations familiales (CAF) et par la mutualité sociale agricole (MSA) assurent, bien souvent, la rentabilité des logements indignes ! Les propriétaires minimisent le risque locatif en calant le niveau des loyers sur celui des aides au logement et ils exigent le versement direct de ces aides. Comment concilier l'attribution de ces aides et les politiques de rénovation de logement ?

Mme Anne-Marie Bertrand. – Éluë des Bouches-du-Rhône, j'ai partagé le drame des Marseillais : 8 morts et 1 600 personnes à reloger... Les familles vivent dans des hôtels depuis des mois. Le montage technique et la stratégie de relogement sont les deux points essentiels sur lesquels nous devons apporter des réponses.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous sommes évidemment solidaires des habitants des Bouches-du-Rhône.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La France est le pays où l'immobilier est le plus taxé. Nous devons réfléchir sur la fiscalité : quel peut-être le *business model* de la rénovation et de l'investissement pour faire reculer le nombre de logements insalubres ? Comment accompagner et même favoriser l'investissement dans la rénovation des logements ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Nous aurons à nouveau ce débat en commission puis en séance au mois de juin prochain, une fois la proposition de loi réinscrite à l'ordre du jour.

Tout d'abord, nous sommes confrontés à la multiplicité des définitions de la dégradation de l'habitat : on parle d'indignité, de non décence, d'insalubrité. Un habitat peut cumuler plusieurs handicaps, ce qui multiplie les procédures si le logement est qualifié d'insalubre et de non décence, par exemple. Les procédures, mais aussi les pouvoirs dévolus aux préfets, aux maires, aux tribunaux d'instance, ne sont pas les mêmes. Nous devons simplifier les définitions de la dégradation de l'habitat et les procédures afférentes.

Le volet administratif devra également être simplifié pour être plus efficace. Il faudrait désigner un acteur référent unique, un pilote, qui puisse mieux accompagner les maires et les propriétaires.

Nous avons également pointé les manques de moyens humains et financiers. Si l'on veut laisser le pouvoir au maire, qui est l'acteur de proximité le mieux à même d'identifier les logements indignes, il faut lui donner les moyens de l'exercer. Or les ressources humaines manquent, même dans les grandes villes dotées de services communaux d'hygiène et de santé (SCHS). Il s'écoule parfois de longs mois avant qu'un agent communal ait le temps de se déplacer pour constater l'état indigne d'un habitat. Les moyens d'intervention de l'ANAH devront également être revus.

Les propriétaires occupants peuvent être impécunieux : dans ce cas, ils ont accès à des aides, attribuées en fonction des ressources, mais qui souvent ne sont pas d'un montant suffisant.

M. Laurent Duplomb. – Certains propriétaires ont beaucoup de patrimoine, mais peu de ressources.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – C’est vrai, mais les aides sont calculées en fonction des ressources.

Aujourd’hui, la CAF peut conserver les APL pour obliger les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires.

J’en viens à la problématique du relogement : le drame de la rue d’Aubagne à Marseille s’est produit début novembre. D’autres immeubles ont, depuis, été évacués. Au 25 janvier 2019, 735 ménages, soit 1 644 personnes, devaient être relogés ; trois mois après, seuls 103 ménages, soit 196 personnes, l’ont été. Cela montre combien le relogement est difficile dans les zones tendues. Ces personnes à reloger s’ajoutent à tous les demandeurs en attente de logement social. Ceux qui sont logés à l’hôtel doivent quitter celui-ci tous les matins sans savoir où ils vont être accueillis pour la nuit suivante. Enfin, les offres de relogement ne correspondent pas toujours aux attentes des habitants : la rue d’Aubagne est au centre de Marseille et les offres peuvent se trouver dans la périphérie de la ville, alors que les enfants vont à l’école en plein centre-ville.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ces premiers échanges démontrent l’importance du sujet et notre volonté d’aller plus loin. Nous irons à Montfermeil, à Aubervilliers et à Marseille pour mieux comprendre les dispositifs en place et voir comment les améliorer.

Je vous propose de voter la motion de renvoi en commission et donc de ne pas adopter le texte.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi. En conséquence, l’ensemble des amendements deviennent sans objet et la proposition de loi n’est pas adoptée.

Proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en venons à l’examen de la proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines dans les zones littorales.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La proposition de loi de Jimmy Pahun, député du Morbihan, a été adoptée à l’unanimité par l’Assemblée nationale. Je voudrais ici saluer la qualité du travail tant de l’auteur que de la commission. Ce texte évoque la protection des activités agricoles et des cultures marines dans les zones littorales, mais, ne nous y trompons pas : il ne concerne qu’un seul dispositif : le renforcement de l’efficacité du droit de préemption des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (Safer) dans les communes littorales. La proposition de loi porte donc assez mal son nom, car son champ est en réalité très restreint. Je vous proposerai un amendement sur ce point.

Le périmètre très circonscrit de ce texte ne manque pas d’étonner alors que, depuis près d’un an, est annoncée à grands renforts d’annonces médiatiques une loi sur le foncier agricole. Nous l’attendons avec une certaine impatience ! Ce sujet très spécifique aurait pu être débattu dans ce cadre. Ainsi, l’examen à marche forcée de cette proposition de loi traitant d’un seul sujet lié au foncier agricole, alors même que le calendrier législatif est

particulièrement chargé, semble annoncer un report *sine die* de l'examen de cette loi foncière, ce que je regrette. Je n'estime pas qu'il faille appeler à un changement radical des protections accordées aujourd'hui aux exploitations agricoles. Certaines problématiques spécifiques mériteraient cependant d'être traitées rapidement. Je pense à la protection des activités agricoles françaises face aux investissements étrangers de plus en plus fréquents. La censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle a bloqué la réflexion sur le sujet.

Cette loi foncière devrait être un moment important pour se poser une question essentielle : qu'est-ce qu'est un agriculteur au XXI^{ème} siècle ?

J'en viens au contenu de la proposition de loi. Les communes littorales sont soumises à une pression foncière qui se renforce chaque année. Elles sont en effet 2,4 fois plus peuplées que la moyenne métropolitaine. Le déséquilibre entre une offre rare et une demande forte provoque une explosion des prix : ils ont été multipliés par près de 2,5 entre 1997 et 2010 alors que la moyenne nationale a été multipliée par 1,5 sur la même période. Aujourd'hui, le prix de vente d'un bâtiment à usage agricole à un non professionnel peut y être jusqu'à dix fois supérieur au prix de vente à un professionnel. Pour un exploitant agricole ou un conchyliculteur arrivant à la retraite, une cession foncière à un non professionnel est parfois la seule solution. C'est une rétribution du travail de toute une vie à sa juste valeur. Les choix de ces agriculteurs, nous les comprenons. Toutefois, chaque cession est irréversible et contribue à faire disparaître une activité agricole de nos littoraux au profit de résidences, le plus souvent secondaires.

Or les activités agricoles et conchylicoles sont nécessaires à la survie de nos espaces littoraux. Elles font partie de la fierté de ces terroirs. Elles en constituent une partie de leur identité et de leur écosystème. Comment imaginer Arcachon sans ses huîtres vertes ou le bassin de Thau sans ses huîtres au léger goût de noisette ? Et je ne parle pas des huîtres de Marennes d'Oléron chères à Daniel Laurent !

Les activités agricoles de ces communes littorales permettent aussi le maintien d'une activité économique durable toute l'année, sans lien avec le cycle touristique. C'est un point essentiel pour nos communes littorales. Elles entretiennent également la faune et la flore si particulières de nos régions côtières, participent à la qualité des eaux et du biotope, le tout au profit de l'environnement.

L'objectif est donc d'arriver au plus juste équilibre entre la préservation des activités littorales, la nécessaire valorisation du travail des agriculteurs et le développement du tourisme.

La proposition de loi traite des contournements aux dispositions législatives déjà en vigueur. Depuis 2014, le droit de préemption des Safer s'applique lors des ventes de biens situés principalement dans des zones agricoles ou naturelles ayant fait l'objet de l'exercice d'une activité agricole dans les cinq années précédentes. Il s'agit principalement de préserver les activités agricoles. Or, compte tenu du prix du foncier dans les zones littorales, on peut facilement, notamment en Bretagne, attendre cinq ans sans utiliser le bâtiment, pour échapper ensuite au droit de préemption des Safer. Les articles 1^{er} et 2 visent à lutter contre ce contournement, en prenant en considération l'utilisation des bâtiments au cours des vingt années précédant la vente.

Une garantie importante est cependant apportée aux propriétaires quant au prix. En temps normal, la Safer peut demander une révision du prix si elle considère qu'il est excessif. Dans ce texte, si le changement de destination a été réalisé lors des vingt dernières années en toute légalité, la Safer pourra préempter le bâtiment mais devra payer le prix exigé par le vendeur. En revanche, si le changement de destination n'a pas été réalisé légalement, la Safer pourra demander une révision du prix. Si le vendeur refuse cette offre révisée, il pourra retirer son bien de la vente ou demander au juge de trancher sur « le juste prix ». Cette sécurité me semble nécessaire et renforce la constitutionnalité du dispositif au regard du respect de droit de propriété. L'article 1^{er} précise en outre que si la Safer préempte un bien dont le dernier usage a été conchylicole, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre cette activité.

Cette proposition de loi a été utilement modifiée en commission et en séance publique à l'Assemblée nationale. Nous devons préserver ces modifications. Aujourd'hui, les Safer peuvent vérifier si, cinq ans avant la vente, le bâtiment avait une vocation agricole. Le texte dont nous sommes saisis porte ce délai à vingt ans alors que dans la proposition de loi initiale, il était illimité. En outre, les Safer pouvaient baisser le prix dans toutes les transactions, y compris lorsque les changements de destination étaient parfaitement légaux. La rédaction actuelle apparaît bien plus équilibrée et respectueuse du droit de propriété.

L'article 3 étendait également ce droit de préemption spécifique des Safer aux communes de montagne. Cet article a été supprimé en commission à l'Assemblée nationale. Certes, la pression foncière s'exerce aussi dans les communes de montagne, mais les problématiques sont différentes. La loi « Montagne » ne peut être comparée à la loi « Littoral » : l'économie locale, la législation, les équilibres en présence sont différents. Modifier l'une ne doit pas entraîner la modification de l'autre.

Je propose donc de conserver la rédaction de l'Assemblée nationale pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le délai commun de cinq ans avant l'aliénation continuera de s'appliquer dans ces communes de montagne. De plus, selon les représentants des élus de la montagne, aucune remontée de l'Association nationale des élus de montagne (Anem) ni de la Fédération nationale des Safer (FNSAFER) n'a démontré l'insuffisance du délai de cinq années. Lors de l'examen de l'acte II de la loi « Montagne », en 2016, le droit de préemption des Safer spécifique aux communes de montagne a été modifié. Or, lorsque nous avons examiné cet article qui nous avait été délégué au fond, nous n'y avons pas apporté de modification. Conservons par conséquent cette rédaction et voyons les conséquences du délai de vingt ans dans les communes littorales.

Enfin, la proposition de loi contenait au départ un article 4 permettant l'implantation d'annexes nécessaires aux activités conchylicoles en discontinuité de l'urbanisation. La loi ELAN l'ayant permis il y a quelques mois, cet article a été supprimé.

Ce texte m'apparaît donc équilibré et il répond à un véritable enjeu foncier dans les communes littorales. Les atteintes au droit de propriété, que le Conseil constitutionnel regardera avec attention, me paraissent limitées. D'une part, les Safer sont très encadrées dans leur action : elles sont agréées par l'État, n'exercent leur droit de préemption qu'avec l'accord de leur conseil d'administration et après avis des deux commissaires du Gouvernement – issus du ministère des finances et du ministère de l'agriculture - qui contrôlent que cette utilisation réponde aux objectifs strictement définis dans la loi.

D'autre part, le délai de vingt ans apparaît suffisamment dissuasif sans l'être trop. Les manœuvres pour échapper au droit de préemption des Safer dans les communes littorales ne sont pas acceptables. Pour un propriétaire, attendre vingt ans, cela n'est pas la même chose que d'attendre cinq ans. Enfin, le mécanisme de révision de prix réservé aux changements de destination illégaux non sanctionnés apparaît juste et approprié.

Toutefois, il y a un trou dans la raquette : la proposition de loi serait réservée aux seuls bâtiments agricoles et aux bâtiments affectés aux cultures marines dans les communes littorales. Elle ne concernerait donc pas les bâtiments salicoles qui sont soumis à la même pression foncière. Cela provient d'une anomalie dénoncée par tous les groupes politiques du Parlement : en droit, les activités salicoles ne sont pas reconnues comme agricoles dans notre pays. Nous proposons de réparer cela.

De manière indirecte, cette reconnaissance permettrait aux activités salicoles de bénéficier du régime des calamités agricoles et de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti. Elle permettrait également aux saliculteurs concernés de pouvoir se constituer en organisations de producteurs reconnues. Le Gouvernement, par la voix du ministre chargé de l'agriculture, s'est engagé à l'Assemblée nationale en ce sens : « *Je suis favorable à la reconnaissance de la production de sel issu des marais salants comme une activité agricole* ». Si tout le monde est d'accord, pourquoi attendre ? Je vous proposerai donc un amendement en ce sens. En outre, l'engagement du Gouvernement en séance nous prémunit d'une irrecevabilité au titre de l'article 40.

Alors que le Parlement est accusé de ne pas travailler assez vite, cette proposition de loi ciblée nous donne l'occasion de démontrer que nous pouvons voter la loi rapidement. Si nous adoptons ce texte conforme, hormis l'amendement sur les marais salants, nous pourrions répondre à la demande des conchyliculteurs avant l'été. Cela suppose une concertation sur le sujet, quitte à ne pas aborder d'autres sujets, même s'ils sont importants. Si nous modifions le périmètre du texte, le risque serait d'allonger la durée de la navette parlementaire, ce qui reporterait, en pratique, *sine die* l'adoption de la proposition de loi. Les conchyliculteurs et les producteurs agricoles du littoral attendent ce texte : il ne faut pas les décevoir.

J'ai rencontré le rapporteur de l'Assemblée nationale, auteur de la proposition de loi : il est possible de faire aboutir ce texte s'il n'est pas trop modifié. En outre, il y a une certaine urgence. J'ai déjà été alerté par la Safer de Bretagne de l'augmentation anormale des mises en vente de bâtiments n'ayant plus d'activités agricoles depuis plus de cinq ans dans les communes littorales depuis l'adoption de la proposition de loi à l'Assemblée nationale. Ce phénomène tend à démontrer que les comportements non coopératifs ne sont pas si isolés. Je vous propose donc de conserver la rédaction de l'Assemblée nationale sur les quatre premiers articles, qui ont été adoptés à l'unanimité des groupes politiques. Si ces articles étaient adoptés conformes par le Sénat, ils ne seraient plus examinés par l'Assemblée. Je vous proposerai un amendement ouvrant le droit de préemption des Safer aux bâtiments salicoles. Ce serait la seule mesure de fond qui resterait en discussion à l'Assemblée. Enfin, je présenterai un amendement sur le titre de la proposition de loi, comme je l'ai dit.

Tant les conchyliculteurs, les agriculteurs littoraux que les saliculteurs salueront le fait que le Parlement fasse son travail, comme d'habitude, bien et rapidement. Les activités agricoles et conchyliques sont nécessaires à la survie de nos espaces littoraux. Elles font l'identité et la fierté de ces terroirs. Il nous revient de les protéger.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ce rapport : l’efficacité est au centre de vos préoccupations.

M. Henri Cabanel. – Nous devons aller vite pour répondre aux attentes de la profession. Merci d’avoir mentionné l’excellence des huîtres de l’étang de Thau, mais la situation est préoccupante : la moyenne d’âge des professionnels est relativement élevée et les repreneurs se font rares.

Je suis favorable à une augmentation des pouvoirs des Safer : encore faut-il que leurs moyens financiers suivent, surtout en cas d’absence de repreneur. Certes, elles peuvent conventionner avec les collectivités ou avec les établissements publics fonciers (EPF), mais la question reste posée.

En outre, nous assistons à une multiplication des cabanes en dehors des locaux d’exploitation. Pour détourner la loi, des donations fictives sont effectuées car elles ne passent pas par des déclarations d’intention d’aliéner (DIA). À l’occasion d’un héritage, d’une succession ou d’une donation, ne pourrions-nous pas imposer aux notaires une obligation d’informer les Safer pour qu’elles aient un droit de regard sur l’opération en cours ?

M. Laurent Duplomb. – En zone littorale, les Safer devront réaffecter en priorité les biens préemptés aux seules activités conchylicoles ou agricoles. Dans la Manche, en cas de Brexit « dur », 200 navires rencontreront d’immenses difficultés financières en raison de l’interdiction de pêcher dans les eaux anglaises. Une alternative serait de développer les fermes aquacoles or il n’y aurait plus suffisamment de place dans la Manche, d’où un développement des fermes plus important dans les terres qu’au bord de mer. Pourquoi dès lors ne pas autoriser les Safer à transformer les propriétés conchylicoles en fermes aquacoles ? J’ai déposé un amendement en ce sens, mais je le retirerai s’il met en péril l’adoption du texte. Néanmoins, si l’on inclut les marais salants, pourquoi ne pas mentionner les fermes aquacoles ?

M. Joël Labbé. – Les Safer sont des outils extraordinaires. La profession conchylicole a perdu 21 % de ses concessions depuis 2001. Les prix sont démesurés et l’on constate des changements d’affectation.

Une grande loi foncière est absolument nécessaire, même s’il faut prendre garde à un risque d’inconstitutionnalité. Nous attendons que le Gouvernement avance sur le sujet.

Je comprends la volonté du rapporteur de ne pas toucher à ce qui a été fait, tout en étendant le texte à la saliculture. Je me demande néanmoins si je ne vais pas déposer un amendement sur l’étiquetage des huîtres, puisqu’il s’agit de conchyliculture...

M. Jean-Claude Tissot. – Nous rencontrons le même problème en montagne ou en zone périurbaine : le foncier agricole est menacé par la spéculation immobilière. Il devient urgent de voter une loi foncière, sinon la réduction de la surface agricole s’aggravera. Il faudra aussi se pencher sur une réforme fiscale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous appelons tous à une réforme foncière, d’autant plus que la disparition de terres agricoles s’accélère à nouveau, après une accalmie.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le dossier du foncier n’est effectivement pas propre au littoral. Il concerne l’ensemble du territoire. Il y a bien deux axes. Celui du foncier, bien sûr. Mais autre axe à creuser : qu’est-ce qu’un agriculteur aujourd’hui ? Ce serait

une belle question à poser au niveau européen car être agriculteur en Allemagne ou aux Pays-Bas n'a rien à voir avec le métier exercé en France – et pourtant il y a bien une politique agricole commune.

Le portage par les Safer n'est pas un problème propre au littoral. Les collectivités locales voient cependant leur action d'un meilleur œil qu'auparavant. Souvent les surfaces préemptées le sont au profit des collectivités. Les relations se sont bien améliorées. Il y a donc lieu de se réjouir de disposer de ces deux outils formidables que sont les établissements publics fonciers (EPF) et la Safer.

Vous soulevez le problème des donations. La Safer ne peut pas préempter s'il y a une installation sur le terrain. De même, la donation est libre et cela ne concerne pas uniquement les donations directes aux enfants. Mais ce n'est pas parce que vous êtes héritier que vous n'avez pas l'obligation de respecter des contraintes liées à l'exploitation. C'est d'ailleurs parfois mal vécu...

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} précise bien les choses : la Safer cède le bien « en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une activité conchylicole ». Puisqu'il ne s'agit que d'une priorité, elle peut donc aussi le céder à un candidat à l'exploitation d'une ferme aquacole. Il y a par exemple des changements de destination entre céréales et élevage laitier lorsqu'une Safer préempte une terre agricole aujourd'hui.

Pendant vingt ans, la Safer aura le droit de préempter une cabane qui aurait changé de destination. C'est violent, et j'espère que ce ne sera pas jugé incompatible avec le droit de propriété. Le dispositif a été atténué, puisque la première rédaction prévoyait un droit illimité dans le temps. Je ne suis donc pas inquiet. Les nouvelles activités maritimes pourront être exploitées. C'est le comité technique qui décide de la réattribution.

M. Laurent Duplomb. – Le titre de la loi...

Mme Sophie Primas, présidente. – ... que nous allons modifier....

M. Laurent Duplomb. – ...vise la « protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale ». Or le texte prévoit une réaffectation en priorité à la conchyliculture. Il aurait été préférable d'ajouter : « et aux cultures marines ».

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le problème concerne avant tout la conchyliculture. Il faut appeler un chat un chat. On ne parle pas d'écloseries !

M. Michel Raison. – C'est comme s'il y avait une coquille dans le texte !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Aucune des nombreuses personnes auditionnées n'a fait de remarque sur ce point. Cette proposition de loi renforce l'objet de la Safer en faisant passer son délai de préemption de cinq à vingt ans.

M. Joël Labbé. – Nous parlons de conchyliculture et d'ostréiculture car le problème vient de là : il y a des chantiers qui sont détournés. Mais cela n'empêche pas qu'il y ait de la demande pour la reprise des petits chantiers – en Bretagne en tout cas. La logique défendue par le rapporteur me convient.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je confirme qu'en Bretagne, cette activité est dynamique. Ce n'est pas rien, car elle impose d'être sur place 365 jours par an. Les

chiffres que nous a donnés la Safer sur les nouvelles installations sont intéressants, même si d'autres régions ne bénéficient pas de la même dynamique, comme le rappelle Monsieur Cabanel.

Monsieur Duplomb, si nous voulons répondre à l'attente des producteurs, il nous faut un vote conforme. Je vous propose de retirer votre amendement, quitte à le redéposer en séance, ce qui permettra au ministre chargé de l'agriculture de s'engager sur des recommandations aux commissaires agricoles membres des comités techniques des Safer afin de favoriser les fermes aquacoles. Je ne suis pas trop inquiet sur ce point.

Monsieur Labbé, je propose un amendement sur l'intitulé du texte, de manière à le recentrer sur les questions foncières. Il est certain que la spéculation existe ailleurs, mais ici, nous devons nous en tenir au littoral.

M. Pierre Louault. – Nous devons voter conforme. Mais cela ne doit pas nous empêcher d'introduire un débat général sur la protection des activités agricoles, car la question foncière n'est que l'un des aspects de ces activités.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-4 rectifié bis est retiré.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3 (supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4 (supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Article additionnel après l'article 4 (supprimé)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement COM-5 étend la proposition de loi à la saliculture, à la demande des saliculteurs des marais salants. Il s'agit de leur donner un statut, car cette activité est aujourd'hui à cheval entre le régime des carrières et celui de l'agriculture.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous faisons cela en créant un nouvel article, qui sera donc le seul en discussion à l'Assemblée nationale si le texte en restait là.

M. Laurent Duplomb. – Il aurait fallu ajouter les cultures marines !

L'amendement COM-5 est adopté et devient article additionnel.

Intitulé de la proposition de loi

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement **COM-6** clarifie le titre du texte.

L'amendement COM-6 est adopté.

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

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs. Le Sénat a montré ce matin qu'il était vif et toujours à l'écoute des préoccupations locales.

Les avis de la commission sur les amendements de commission sont repris dans le tableau ci-après :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	4 rect. bis	Prévoir qu'à défaut de conchyliculteurs, les bâtiments anciennement conchylicoles préemptés par une SAFER, reviennent, en priorité, à des exploitants de cultures marines	Retiré
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après Article 4 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	5	Extension du droit de préemption étendu des SAFER aux bâtiments salicoles (marais salants) par la reconnaissance de la saliculture comme activité agricole	Adopté

Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	6	Modification de l'intitulé	Adopté

La réunion est close à 10 h 50.

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

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'Agence de l'innovation de défense au ministère des armées

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le directeur, vous êtes passé en quelque sorte des biomathématiques à la défense. Ancien élève de l'École Normale Supérieure, docteur en biomathématiques, vous travaillez depuis vingt ans dans les domaines de l'intelligence artificielle et de la simulation militaire.

L'intelligence artificielle est emblématique de l'inversion des circuits d'innovation traditionnels, puisqu'elle vient du monde civil. Autre exemple, les drones civils employés par Daesch ont pu donner une supériorité technologique, au moins temporaire, à nos ennemis sur les théâtres extérieurs. Qu'il s'agisse d'innovations profondes, d'innovation de rupture, ou d'innovations d'usages, le schéma traditionnel est bousculé. Or l'innovation est la condition indispensable à la préservation de notre supériorité tactique.

C'est dans ce contexte que la loi de programmation militaire a souhaité donner la priorité à l'innovation. Des crédits d'études amont sont annoncés en hausse pour atteindre un milliard d'euros à la fin de la LPM, et nous serons particulièrement attentifs à ce que toutes les promesses de fin de programmation soient tenues !

L'Agence de l'innovation de défense -AID-, dont vous avez pris la tête, a été créée en août dernier. Comment pourra-t-elle répondre à tous les défis lancés ? Garantir l'autonomie stratégique par une captation efficace de l'innovation ? Trouver sa place entre la DGA, les armées, les industriels de défense, les industriels civils, les start up innovantes et même le Parlement ? Vous suscitez beaucoup d'espoirs. Avez-vous les moyens financiers, humains, juridiques et légaux des ambitions que l'on place en cette nouvelle agence ? Vous présenterez vos documents stratégiques le mois prochain, merci de nous donner la primeur des orientations que vous pouvez déjà dévoiler.

M. Emmanuel Chiva. – Cette audition est une première pour moi qui suis nouveau à la fois au ministère et dans cette agence qui, vous l'avez souligné, a été créée cet été. J'ai rencontré les rapporteurs en charge du rapport innovation et défense il y a quelques semaines qui m'ont incité à innover lors de cette audition pour rendre mes propos liminaires le plus dynamiques possible. Je vais donc m'appuyer sur un mode de présentation innovant pour vous présenter la création de l'Agence. Je vais d'abord répondre à la question « pourquoi l'agence a-t-elle été créée », avant de vous présenter ses missions, son organisation et sa feuille de route. Comme vous l'avez indiqué, nous sommes en train d'élaborer à la fois le plan stratégique de l'agence et ses priorités qui seront présentés à la ministre en avril prochain. Compte-tenu de la date de cette audition de nombreux modes d'action de l'agence sont encore en cours de définition.

On me pose souvent la question : pourquoi une agence ? Madame la ministre des armées, Florence Parly, a fait de l'innovation l'une des priorités du ministère et la place au cœur de notre stratégie de défense. Il ne faut pas y voir un effet de mode. Ce n'est pas parce que l'innovation est à la mode que l'innovation est une mode. D'ailleurs, le ministère n'a pas attendu la création de l'Agence de l'innovation de défense pour innover. Lorsque l'on réalise un sous-marin, un système de satellites ou un système de télécommunication ou encore, lorsque l'on va dans les forces, on se rend compte que l'innovation est partout. On rencontre même un réel foisonnement que nous ne devons encourager, renforcer, accélérer et fédérer, d'où la naissance de l'agence.

Au-delà de ce constat, il me semble que parier sur l'innovation est nécessaire car nous sommes à l'orée d'une nouvelle ère qui se caractérise par l'évolution des pouvoirs régaliens. La communication sur les théâtres d'opération, il y a 20 ans, était l'apanage de l'État. Ce n'est plus le cas aujourd'hui alors que le moindre de nos adversaires dispose d'un Smartphone et de la capacité de mettre en place un réseau point à point. De même, il y a 10 ans, personne ne pensait que l'on pourrait se passer des grands opérateurs nationaux dans le domaine de l'espace. Aujourd'hui, des opérateurs privés peuvent mettre des constellations de 70 satellites en orbite par le biais des lancements de Space X, pour un coût relativement modique. Les États n'ont plus le monopole dans ce domaine et l'on voit apparaître de grands acteurs transnationaux dont les valorisations boursières peuvent parfois atteindre le trillion de dollars. D'ailleurs, interrogé dans la rue, le quidam citera des acteurs privés s'il est interrogé sur les champions de l'intelligence artificielle plutôt que l'INRIA. Et pourtant, évidemment, les laboratoires et les opérateurs nationaux ont des compétences remarquables en termes d'intelligence artificielle.

Nous sommes également dans une ère qui se caractérise par de nouvelles opportunités. Je vais vous en donner deux exemples : d'ici 2025 on estime que le véhicule autonome permettra d'éviter 1,5 million de morts liées aux accidents de la route d'une part, et d'autre part, on évalue les retombées économiques de l'intelligence artificielle entre 3 et 6 trillions de dollars par an. Ces perspectives attirent des investissements colossaux dont la défense pourra bénéficier. Ce sont d'immenses nouvelles opportunités, accessibles à tous : nos adversaires utilisent dès à présent des imprimantes 3D, des drones, etc. Il nous faut donc anticiper cette démocratisation et cette accélération de l'innovation civile.

Nous avons également pour devoir « d'imaginer au-delà de l'imaginaire » les prochaines ruptures technologiques qui seront génératrices de ruptures stratégiques. Il s'agit notamment des ordinateurs quantiques, de la cryptographie quantique ou post-quantique ou des capteurs quantiques, mais aussi de l'hyper vitesse avec des vitesses supérieures à Mach 6, afin d'attendre n'importe quel point du globe en une heure, ou encore des armes à énergie dirigée. Vous voyez à l'écran un prototype de canon électromagnétique.

Dans cette nouvelle ère, il est nécessaire d'avoir un chef d'orchestre capable de considérer toutes ces dimensions de l'innovation, le temps court comme le temps long de préparation des programmes. C'est dans ce contexte qu'a été créée l'agence de l'innovation de défense, fondée sur une volonté politique forte exprimée dans la loi de programmation militaire, qui place l'innovation dans ses quatre axes prioritaires.

J'entre maintenant dans le vif du sujet : qu'est-ce que l'agence ? C'est un service à compétence nationale qui est placé sous l'autorité du délégué général pour l'armement, au cœur de la DGA. Nous sommes situés à Balard, au sein du ministère des armées, avec une extension dont je vous parlerai tout à l'heure située en dehors du ministère. Nous disposons

d'une équipe d'un peu plus d'une centaine de personnes, car un jeu de rattachement organique nous amène à être un peu plus nombreux et notre personnel a vocation à augmenter d'ici la fin de la période de programmation. Ce personnel est composé d'ingénieurs de l'armement et de personnels issus de la DGA, de l'état-major des armées, et du secrétariat général pour l'administration. Le taux de féminisation est de 38 %, taux honorable mais qui peut tout de même être amélioré. Nous avons un budget de 1,2 milliard d'euros, qui regroupe le programme 144 pour les études amont et les opérateurs. L'agence a en effet la tutelle de l'ONERA et de l'institut Saint-Louis et la cotutelle, avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du CEA et CNES pour ce qui concerne le programme 191 et la recherche duale. Notre budget comprend également ce qui est injecté dans les écoles. Pour mémoire, je vous rappelle les mécanismes qui sont dans le périmètre de l'agence et qui concernent le financement de l'innovation : le programme Rapid, dédié à l'innovation duale, ou les mécanismes Astrid et Astrid maturation qui concernent les projets à maturation technologique basse et encore le fonds Definvest, opéré par la sous-direction PME de la DGA, destiné à soutenir les sociétés critiques pour la base industrielle et technologique de défense.

Nos missions sont les suivantes : orienter coordonner et piloter l'innovation. Cela revient à anticiper les besoins des futurs programmes d'armement. C'est aussi fournir une orientation qui prenne en compte cette accélération de l'innovation civile et le besoin de captation. Notre objectif est très clair : il s'agit d'accélérer le déploiement de l'innovation vers ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire les opérationnels. Nous sommes obsédés par l'idée d'aller vite au profit des utilisateurs de l'innovation. La problématique de la valorisation et du transfert est au cœur de nos réflexions.

Selon le décret de fondation de l'agence, celle-ci est chargée de :

- mettre en œuvre la politique ministérielle en matière d'innovation et de recherche scientifique et technique et de faire toutes propositions utiles à son élaboration,
- coordonner et piloter la mise en œuvre des travaux d'innovation et de recherche scientifique et technique en veillant à la cohérence d'ensemble. Elle assure la passation de procédures d'achat nécessaires ;
- conduire les dispositifs d'innovation et de recherche scientifique et technique qui lui sont confiés ;
- et développer ou de mettre en œuvre les partenariats et les coopérations internationales nécessaires avec les acteurs publics et privés. L'agence va s'appuyer sur des coopérations internationales, en particulier européennes, en effet on ne peut pas tout faire tout seul, et sur un écosystème des acteurs publics et des industriels et acteurs privés.

L'agence est un chef d'orchestre, c'est l'animateur d'un réseau ou plutôt d'un réseau de réseaux. Pour l'innovation en cycle long, l'agence assure la cohérence de l'innovation planifiée et son pilotage, évidemment en étroite coopération avec les autres parties prenantes, tels que SPSACOCA, regroupement des équipes de l'état-major des armées chargées de la cohérence capacitaire et du service de préparation des programmes futurs de la DGA, qui nous fournit les orientations capacitaires, où la direction technique de la DGA qui nous fournit des orientations sur les technologies transverses. L'agence cherche à accroître les efforts de captation de l'innovation en cycle court, issue du marché civil. Dans ce contexte, il sera intéressant d'avoir des correspondants chez les fabricants de lentilles de contact car cela

peut permettre d'introduire de l'information au plus près de l'œil de l'utilisateur ou d'améliorer la vision nocturne. Il est pertinent d'avoir des correspondants chez les fabricants de cosmétiques car ils sont actifs dans le domaine des nanotechnologies qui représentent un vrai potentiel. De même, il est utile d'assurer une veille sur les récents progrès de l'intelligence artificielle : le nouveau programme Alphastar a battu des champions du monde dans un récent tournoi de jeux vidéo extrêmement complexes.

Le défi consiste à concilier le cycle court et la captation de l'innovation civile avec le cycle long. Cela nécessite de jouer sur plusieurs leviers : un levier contractuel, le levier de la conduite des programmes, en prenant en compte la nouvelle instruction ministérielle sur la conduite des opérations d'armement, un levier technique : la branche capacitaire étendue, un levier financier, et enfin un levier lié au changement de culture dont nous pourrions reparler. Cela nécessite également d'avoir des systèmes qui ne sont plus uniquement conçus pour durer mais qui prévoient, dès leur conception, la possibilité d'évoluer pour intégrer une approche incrémentale dans la conduite des programmes d'armement.

Pour ce faire nous nous sommes organisés, vous découvrez sur les images notre nouveau logo et notre organigramme présenté de façon non conventionnelle ce qui souligne notre volonté de ne pas fonctionner en silo. Ceci illustre la mission de l'agence elle-même qui consiste à être le plus ouverte possible, à fédérer et à mettre de la cohérence. Notre organisation interne se devait de refléter ces objectifs.

L'agence est donc organisée autour de quatre pôles principaux. Le premier s'appelle « stratégie et technologies de défense ». Il est essentiellement orienté vers le pilotage de la recherche de l'innovation en cycle long, le programme 144, les études amont, la gouvernance des tutelles, les coopérations internationales. Ce pôle comprend aussi les experts techniques rattachés à l'agence.

Nous avons un deuxième pôle « innovation ouverte » qui est une plus grande nouveauté. Nous finançons 130 thèses par an. C'est un mode d'action important. Nous promovons également l'innovation participative qui nous remonte des forces et que nous finançons ensuite, ce qui nous permet notamment de déposer des brevets. Compte tenu de la synergie avec les autres départements de l'agence, cette innovation participative va être renforcée.

Il est parfois difficile pour les innovateurs d'identifier le bon contact au ministère. Grâce à nous, l'innovateur doit désormais savoir où s'adresser. La cellule d'innovation ouverte permet de prospecter au sein des entreprises, des salons, etc., afin d'aller à la chasse ou à la pêche à l'innovation.

En troisième lieu, le pôle « valorisation de l'innovation » permet de mettre en place une politique de valorisation : accompagner la maturation des technologies, organiser les transferts stratégiques, accompagner les innovateurs dans la protection intellectuelle de leur innovation, aider l'innovateur à développer son modèle d'affaires en relation avec les autres acteurs. Il faut que l'innovateur soit rassuré sur son retour sur investissement.

Enfin, le pôle « financement et acquisition de l'innovation » : l'acte d'achat est aujourd'hui identifié comme un frein, car il existe une rupture entre l'expérimentation et le passage à l'échelle. Il faut un changement de culture : passer du zéro risque à la maîtrise du risque.

Je reviens sur l'« Innovation défense lab ». Il vise à remplacer le DGA Lab dans sa mission de veille, d'organisation de séminaires, de communication, etc. Il est l'opérateur de l'innovation ouverte, visant à accélérer, mettre en place les ressources, organiser l'expérimentation de l'innovation, sachant que l'innovation peut survenir à n'importe quelle phase du processus. Nous ne prenons pas seulement en compte la maturité de la technologie, mais aussi celle de l'utilisateur. Il s'agit par ailleurs de fédérer les différents laboratoires et labs des armées. Le nouveau lab ne remplace pas ceux-ci, qui jouent un rôle d'animation de l'innovation, de relais vis-à-vis de l'agence. Il s'agit pour nous d'éviter les duplications et de profiter des synergies. Nous sommes une tour de contrôle, un chef d'orchestre, et le chef d'orchestre ne joue pas tous de les instruments de l'orchestre... L'Innovation défense Lab a été inauguré à Balard, il permet d'organiser des espaces de co-travail, des séminaires ; il est ouvert à tous sur inscription, dans la mesure où l'on n'y traite aucun sujet du niveau protégé. Il y a quelques mois s'y est tenu le conseil de l'innovation avec l'ensemble des ministres compétents. Nous organisons chaque semaine des « défis » : récemment nous avons par exemple lancé un challenge sur la protection des bases aériennes en rassemblant tous les innovateurs potentiels sur ce sujet. Le planning est chargé ! En ce moment nous avons une conférence sur la neuro-ergonomie : comment concilier l'homme et la technologie, notamment en captant son état cognitif...

La feuille de route de l'agence est la suivante. Nous avons été créés le 1er septembre. En novembre dernier nous avons créé le premier forum innovation défense, qui remplace le forum innovation DGA et regroupe l'ensemble des directions et services, pour la première fois ouvert au grand public à la cité de la mode et du design, ce qui a permis de montrer plus de 130 innovations remarquables. Nous sommes par ailleurs en train de préparer un ensemble de documents fondateurs : le plan stratégique de l'agence ; le document d'orientation de l'innovation défense (DOID), qui va structurer l'innovation planifiée et définir les grandes priorités de l'innovation ouverte, notamment en traitant de la préparation des grands programmes structurants de défense, et fixer les objectifs stratégiques de soutien à l'innovation en cohérence avec la revue stratégique et la LPM ; il y aura enfin une instruction ministérielle d'innovation de défense qui définira les processus et la gouvernance de l'innovation au sein du ministère avec un volet particulier portant sur l'innovation ouverte.

L'agence est à Balard mais nous devons nous appuyer sur un réseau national avec les centres d'expérimentation des armées, les clusters techniques de la DGA, etc.

Quels seront pour nous les signes du succès ? L'utilisation de l'innovation dans les opérations ; la satisfaction des utilisateurs finaux ; l'efficacité : des moyens très importants sont consacrés à l'innovation, nous avons l'obligation de bien les utiliser au service du ministère et au profit de la supériorité opérationnelle de nos forces armées ; enfin la « greffe » : l'agence, nouvel objet qui n'est pas créé à partir de rien, ce qui est à la fois une chance et une difficulté, doit s'articuler pleinement avec l'ensemble du ministère. Cette greffe est en train de prendre !

L'Agence est un laboratoire d'idées qui préfigure le ministère de la défense de demain. Il faut s'en servir comme tel. Nous avons des démarches technologiques mais aussi de valorisation de l'humain. Comme à la DARPA, où tous les personnels sont nommés pour deux ou trois ans mais trouvent facilement, en sortant, du travail n'importe où et généralement très bien payé, je veux que les innovateurs qui passent par l'Agence soient reconnus dans leur parcours professionnel. Avec les Directions des ressources humaines, nous avons engagé des chantiers pour valoriser l'innovation dans les parcours professionnels individuels.

En conclusion, je vous donne les trois mots de la fin. Le premier « oser », j'ai parlé du Forum innovation défense et j'ai choisi de vous montrer la démonstration qui y avait été faite. Nous avons fait voler un fantassin au-dessus de Paris. Pour information, il peut aller à plus de 200 km/heure, à plus de 2 000 mètres d'altitude avec 10 minutes d'autonomie. C'est remarquable ! Nous finançons en ce moment des études pour adapter le système de cet inventeur français aux besoins des Forces, y compris dans le domaine de l'évacuation sanitaire, le port de charges utiles. Cette démonstration nous a permis de faire évoluer la réglementation et il devrait y avoir bientôt de nouveaux textes permettant de faire voler des aéronefs innovants. Le deuxième mot, c'est « accélérer » en faisant de la subsidiarité, de la simplicité et en essayant d'être aussi réactif que possible. On a commencé à le faire. Par exemple en décembre dernier, nous avons lancé un appel à projets sur des sous-thématiques de l'intelligence artificielle, en demandant aux start-up et aux PME de nous fournir un projet sur une page avec un sujet, un descriptif, un budget et un planning et non pas un dossier de cinquante pages pour lequel les PME n'ont pas de temps. Le 8 janvier dernier, nous avons clôturé cette procédure. Nous avons reçu 163 propositions que nous avons soumises à des jurys multidisciplinaires très rapides. Au final, nous avons retenu 2 challenges et 6 projets, qui seront financés dans les prochaines semaines, et dont nous attendons les premiers résultats en septembre 2019. Nous avons vraiment engagé cette démarche d'accélération. Le troisième mot, c'est « imaginer » le futur. Nous sommes en train de le faire avec les premiers projets sur l'hypervélocité et dans tous les domaines nécessaires avec le concours de la DGRIS et de l'ensemble des composantes du ministère des armées. Nous essayons de briser le mur de l'imaginaire, notre quotidien est tellement saturé de technologies qu'il faut faire l'effort de se projeter au-delà. Pour l'anecdote, nous avons un comité de pilotage présidé par le délégué général pour l'armement qui associe quatre personnalités, dont un astrophysicien qui est également président du festival de la science-fiction des Utopiales, ce qui nous permet d'adopter une démarche innovante, comme l'introduction de la science-fiction pour faire de la prospective car les auteurs de science-fiction n'ont pas de barrière mentale. Vous l'avez compris, l'Agence est un catalyseur de l'innovation du ministère des armées. L'innovation existe, elle préexistait et elle va être amplifiée. J'ai bien conscience qu'il faut être réaliste et établir des priorités. Nous sommes dans une logique d'obtention de résultats rapides et démontables. La création de cette agence est en elle-même une innovation. Chaque jour, nous sommes mobilisés pour mener à bien notre tâche et je peux vous assurer de notre parfaite motivation.

M. Cédric Perrin. – Nous sommes aussi dans une commission innovante. Nous avons fait le choix de travailler cette année, à la demande du Président, sur le sujet de l'innovation dans le domaine de la défense et nous sommes, je pense, les premiers à le faire. Vous avez pris la présidence de l'Agence en septembre et je pense que c'est un excellent choix. L'enjeu, c'est de capter l'innovation, de l'adapter à un écosystème dual où l'innovation civile dure dix ans tandis que l'innovation dans le domaine de la défense dure cinquante ans. Les défis sont très importants. Il est nécessaire de faire évoluer l'innovation et non plus simplement de la faire durer. Pour ce faire, vous ne gérerez en propre que 15 % des Crédits amont, en fin de LPM, soit environ 1580 millions d'euros, le reste relèvera des décisions de l'EMA et de la direction stratégique de la DGA. Est-ce suffisant pour impulser la révolution attendue dans le domaine de l'innovation ?

Dans ce contexte, le foisonnement des acteurs de l'innovation, ne nuira-t-il pas à l'efficacité des résultats ? Risque-t-on un émiettement des crédits ou leur centralisation car les acteurs sont très nombreux ? Donner quelques millions aux différents Lab des armées pourrait s'avérer décisif, créer des relais de captation locale de l'innovation serait très souhaitable, tous

ceux qui connaissent la richesse des pôles de compétitivité -d'ailleurs en cours de réforme- le savent.

Mais l'innovation devient de plus en plus chère : pour être plus rapide et pour intégrer le coût de l'acceptation de l'échec (on le sait, la DARPA fonctionne sur des niveaux de recherche infructueuse de l'ordre de 70%). Dans ce contexte, passer de 730 millions à 1 milliard d'euros pour les études amont, si cela arrive jamais, pourrait paraître très insuffisant aux regards des objectifs qui vous sont fixés. Cela permettrait l'augmentation des études-amont en cours, qui profite à quelques grands bureaux d'études connus mais cela ne permettrait pas de « réparer les trous de la raquette » : comment alors financer l'innovation d'usage souvent portée par les lab des armées ? Comment capter l'innovation des start up, des PME, des ETI ? Faut-il créer un instrument financier spécifique à ces ETI qui sont le talon d'Achille de notre économie, notamment quand on se compare avec l'Allemagne ? Cela vous semble-t-il d'ailleurs possible de viser les PME ou les ETI ou cela serait-il interdit au nom du droit à la concurrence ? Comment nos partenaires parviennent-ils dans ce cas à soutenir l'innovation de leurs PME et ETI ?

M. Jean-Noël Guérini. – Je me pose plusieurs questions sur votre capacité réelle à modifier les procédures, les habitudes, si vous n'apportez pas un peu de sang neuf à votre agence.

Vous allez, bien sûr, bénéficier de personnels de très grande qualité, issus en grande partie de la DGA, et plus particulièrement de la Direction stratégique. Aurez-vous la possibilité de recruter en dehors de ce vivier ? Pour apporter des profils différents, par exemple issus du monde de l'entreprise, ou de la recherche ? Cherchez-vous à accroître la porosité des parcours entre le monde industriel et l'agence ? À construire des parcours de compétence en rendant plus fluide les passages entre l'agence, la DGA, les entreprises, petites ou plus importantes ? Cherchez-vous finalement à innover dans le domaine des ressources humaines ?

Il est un autre domaine où l'inventivité me semble également nécessaire : celui de la lisibilité des besoins en innovation. Nous revenons de la réunion conjointe des commissions de l'AP-OTAN à Bruxelles et nous avons naturellement parlé de la planification des capacités de l'Alliance. Tous les 4 ans, les Alliés font connaître leurs besoins d'équipement et d'innovation. Les entreprises américaines mais aussi européennes disposent ainsi d'une « feuille de route » lisible qui peut orienter leurs investissements.

Ne devrions-nous pas faire des progrès dans ce domaine ? Et une fois les investissements amorcés, comment faire pour garder les innovations stratégiques en France ? Le mécanisme de prise de participation au capital semble susciter quelque méfiance des PME visées, qu'en pensez-vous ?

D'une manière plus générale, enfin, ne pensez-vous pas que la relation entre les PME innovantes et leurs partenaires de développement que ce soit l'État ou les grands groupes doit faire l'objet d'une profonde réforme ?

M. Jean-Marie Bockel. – Jean-Noël Guérini a posé, pour l'essentiel, ma question. Votre présentation était intéressante et nous sommes très enthousiastes, en particulier concernant le lien avec l'Agence européenne pour l'innovation de rupture et les initiatives européennes d'augmentation de la capacité des investissements d'innovation.

M. Jacques Le Nay. – Merci pour votre présentation. Nous voyons très clairement les enjeux stratégiques pour nos armées, notamment compte tenu des nouvelles technologies du numérique. Si la création de l'Agence de l'innovation de défense est essentielle pour nos armées, il apparaît que le budget dédié à l'innovation de rupture demeure trois fois inférieur à celui de la DARPA. Cela a déjà été dit ! Dans ce contexte, la France peut-elle rester dans la course l'innovation et être à même de rivaliser ? Doit-on s'appuyer sur l'Union européenne ?

Mme Gisèle Jourda. – Merci pour la clarté de votre exposé. Le rattachement de l'Agence au délégué général de l'armement n'exclut-il pas le renseignement du champ de l'innovation ? Quelle est la place du renseignement dans l'Agence ? En d'autres termes, que peut attendre « l'agent 007 » du travail de votre agence ?

M. Hugues Saury. – Merci pour cette présentation. Ma question porte sur l'intelligence artificielle qui a un rôle immense à jouer dans l'innovation de la défense. Dans plusieurs interviews, vous avez indiqué que l'intelligence artificielle dans le domaine militaire devait servir trois objectifs : faire mieux et plus vite que l'homme, faire à la place de l'homme et faire à l'appui de l'homme. Pourriez-vous nous dire quel est l'objectif prioritaire pour l'armée française et nous donner des exemples concrets de mise en œuvre ? Plus globalement, sommes-nous engagés dans une stratégie qui tend vers l'assistance de l'homme ou son remplacement ?

M. Yannick Vaugrenard. – À la lumière de votre exposé, on se rend compte que la fiction d'hier rejoint la réalité d'aujourd'hui, ce qui est particulièrement passionnant. Comment pourrions-nous conserver notre avance technologique et l'accroître à l'avenir ? Par ailleurs, le Brexit aura-t-il des incidences sur la coopération européenne en matière d'innovation ?

M. Olivier Cadic. – L'innovation dans le domaine de la défense existait avant la création de l'Agence ; à ce titre, je vous remercie d'avoir diffusé la vidéo du fantassin survolant la Seine. Pour expérimenter ce prototype, initialement destiné à nos forces spéciales, il a fallu se rendre à l'étranger car, comme vous l'avez justement souligné, la réglementation française ne le permet pas. Notre réglementation constitue un véritable obstacle à l'innovation dont l'essence même est d'« imaginer l'inimaginable », en dépit des échecs que l'on peut essuyer. Comment éviterez-vous les doublons – c'est-à-dire de travailler sur des innovations déjà existantes ? Quels indicateurs allez-vous mettre en place pour mesurer l'efficacité de votre agence ? Je vous adresse tous mes vœux de réussite car l'Agence participera au développement des PME françaises du secteur de la défense.

M. Emmanuel Chiva. – L'Agence a la possibilité de recruter hors de l'ADS (armées, directions et services du ministère des armées) ; nous venons d'ailleurs de lancer une procédure pour le recrutement d'un chef de projet en intelligence artificielle, ouvert à la société civile. Nous souhaitons valoriser les parcours et innover dans le domaine de la formation, en imaginant des méthodes d'apprentissage qui s'appuieraient sur les nouvelles technologies (simulateurs, jeux, etc.). La fidélisation de nos collaborateurs est également un enjeu important.

L'Agence n'est pas un incubateur et ne prend donc pas de participation directe dans les entreprises. Il existe néanmoins un outil d'investissement permettant de soutenir le développement des entreprises stratégiques pour la base industrielle et technologique de défense, qu'elles soient ou non innovantes. Ce fonds, intitulé « Definvest », est co-piloté par

la direction de la stratégie de la DGA. Pour les entreprises de taille plus modeste, il faudra trouver de nouveaux moyens pour entrer à leur capital tout en préservant les intérêts de leur fondateur.

L'Agence de l'innovation de défense participe à l'élaboration des feuilles de route technologiques européennes au sein des groupes de travail de l'Agence européenne de défense (AED), aux côtés de la DGA et du Conseil des industries de défense françaises (CIDEF). La coopération européenne est l'une des priorités fixées par la ministre des armées, et c'est également une nécessité, notamment pour des raisons budgétaires. À titre de comparaison, la DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) américaine, qui ne s'intéresse qu'aux technologies peu matures et aux projets très risqués (« *DARPA Hard* »), dispose d'un budget annuel de 2,3 milliards d'euros. Les moyens financiers dont nous disposons sont bien moins importants et nous contraignent à mieux sélectionner les projets et à davantage coopérer, tant au niveau européen avec l'AED qu'au plan national avec le CIDEF. Dans le domaine capacitaire, l'accent sera porté sur le développement de démonstrateurs technologiques pour préparer les sous-systèmes essentiels à la réussite des programmes européens – comme la motorisation des futurs aéronaves, par exemple. L'innovation transverse est également un domaine essentiel sur lequel nous ne souhaitons pas travailler de manière autonome. Nous coopérons avec les Allemands, les Britanniques, mais aussi avec les Américains qui sont très ouverts à la coopération, sous réserve, bien entendu, de préserver les intérêts stratégiques de chaque État. Dans le domaine des technologies peu matures, une coopération a été mise en place avec Singapour ainsi qu'avec l'Australie, à la suite du contrat de vente de sous-marins.

Les incidences du Brexit seront très limitées car les termes de notre coopération avec le Royaume-Uni sont définis par les accords bilatéraux de Lancaster House. Nos deux pays souhaitent d'ailleurs poursuivre une coopération étroite dans les années à venir.

Les questions de renseignement sont systématiquement prises en compte dans les travaux de l'Agence qui relève, comme plusieurs services de renseignement, du ministère des armées. Nous entretenons des liens avec Intelligence Campus, créé à l'initiative de la Direction du renseignement militaire (DRM), *via* l'Innovation Défense Lab. Un premier événement conjoint a ainsi été organisé le 5 février dernier sur la synthèse de documents issus de sources ouvertes, et d'autres le seront avant l'été. Plusieurs innovations en cours de développement trouveront des applications dans le domaine du renseignement.

Les armées souhaitent investir dans l'intelligence artificielle afin, entre autres, de pallier le manque de ressources humaines spécialisées dans l'analyse et l'interprétation des images satellitaires. Aux côtés de PME et de grandes entreprises comme Thalès et Dassault, nous participons au programme Man-Machine Teaming (MMT) qui explore la possibilité de développer un système aérien cognitif, prenant en compte l'environnement du pilote et l'aidant dans ses prises de décision.

Le programme Artémis a lui vocation à mettre en place une architecture permettant de faire émerger des cas d'usage concrets de l'intelligence artificielle.

Nous avons aussi dû créer une task force dédiée à l'intelligence artificielle au sein du ministère. Je ne peux malheureusement pas vous donner beaucoup plus d'informations sur ses conclusions, qui seront détaillées dans un rapport remis prochainement à la ministre. Nous sommes par ailleurs en train de recruter le futur « chef de projet intelligence artificielle » qui assurera la bonne coordination au sein du ministère et avec les autres ministères.

S'agissant de votre question sur les ressources, M. Perrin, et sur le foisonnement de l'innovation. Il est évident que des capacités importantes seront données aux laboratoires du ministère. La taille de l'Agence – seulement une centaine de personnes – en est en quel sorte une garantie: le but n'est pas de centraliser, mais de déléguer les tâches à un réseau de relais dans une logique « d'entonnoir », pour assurer une bonne remontée de l'innovation vers le ministère.

Quant aux 15% que vous évoquiez, il s'agit de l'agrégat soutien à l'innovation, 85% des crédits études amont relèvent effectivement des agrégats capacitaires. Il y a un pilotage de ces crédits, en liaison avec l'EMA, avec l'ADS qui est en charge de l'orientation de l'innovation planifiée et de la préparation des opérations d'armement. Il faut cependant avoir une vision d'ensemble. On ne peut résumer l'innovation ouverte et l'impulsion que nous souhaitons donner à ces seuls 15%. Nous nous organisons avec la direction des opérations de la DGA dont les « managers études amont » seront rattachés à l'Agence d'innovation de défense. Cela nous permettra de remplir notre rôle de pilotage et d'orientation des études préparatoires aux programmes d'armement.

Enfin vous m'interrogez sur la possibilité de créer de nouveaux instruments financiers. Encore une fois, je ne peux pas vous apporter de réponses très concrètes, mais c'est en cours d'étude. Quels instruments financiers devons-nous conserver ? Adapter ? Créer ? Une première réponse à ces questions sera donnée dans le plan stratégique qui est en cours d'élaboration.

Il en va de même pour les indicateurs d'efficience. À ce sujet, permettez-moi de rappeler qu'il s'agit là d'une problématique générale qui n'est pas uniquement propre à l'Agence d'innovation de défense. Comment évaluer une politique d'innovation ? Avec le nombre de projets encadrés ? Le taux d'échec de ces projets ? Ce qui est certain, c'est que l'innovation nécessite une acculturation au risque et une acceptation de l'échec maîtrisé.

Ce qui est sûr, c'est que les retombées de ce soutien à l'innovation dans les programmes d'armement seront un bon indicateur. Il faut des programmes viables, notre objectif est de considérer l'innovation de bout en bout. La veille et les expérimentations doivent garder pour objectif final l'acquisition et le déploiement de nouvelles technologies. Nous devons aussi construire cette évaluation de manière plus large. Le retour d'expérience de l'Agence nationale de la recherche sera précieux dans l'élaboration des indicateurs : il faudra aussi prendre en compte les aspects capacitaires et économiques.

Ces questions trouveront une réponse plus précise dans les documents de stratégie qui doivent encore être présentés à la ministre en avril.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Monsieur le Directeur, la France se classe 10^e dans le dernier classement Bloomberg des États en matière d'innovation, la première étant la Corée du Sud. Vous évoquiez Singapour, avez-vous déjà rencontré vos homologues à Séoul ? Une visite en Corée du Sud est-elle prévue ?

J'aurais une autre question. L'innovation doit être au service de la souveraineté numérique. Mais comment assurer cette souveraineté alors que le ministère des Armées dépend largement de Microsoft ?

M. Emmanuel Chiva. – Effectivement, la Corée du Sud est un pays qui compte en matière d'innovation. Nous y avons été invités et nous nous rendrons à Séoul prochainement, en avril.

Sur Microsoft, ce n'est pas à moi de répondre. Cette question est du ressort de la DG NUM du ministère et je ne veux pas me substituer à elle. Je peux cependant vous donner mon avis personnel. Microsoft, c'est tout de même l'état de l'art numérique, notamment en terme d'informatique quantique, domaine dans lequel ils sont très avancés. Je suis d'accord qu'il faut maîtriser les dépendances. Je pense que c'est faisable. Sur les sujets prospectifs comme l'ordinateur quantique topologique, ils ont une avance technologique et scientifique.

M. Christian Cambon, président. – Merci beaucoup, monsieur le directeur général, pour votre intervention passionnante. Vous remarquerez que nous sommes une commission innovante, puisque nous travaillons sur un rapport d'information dédié à ce sujet et que nous avons décidé d'envoyer nos rapporteurs en Corée du Sud !

C'est un sujet très important pour notre pays, notamment par le lien fort qu'il maintient entre l'environnement civil et militaire. Je suis très sensible à la dernière priorité que vous évoquiez, il faut « oser ». Nous serons très attentifs à la publication du document d'orientation stratégique et, c'est aussi notre rôle, à l'engagement des crédits. Vous avez tout notre soutien pour la poursuite de vos travaux.

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](#).

Questions diverses – Mission Colombie

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, notre collègue Gilbert-Luc Devinaz est proposé pour être co-président de la mission Colombie en remplacement de Mme Pérol-Dumont qui a souhaité se retirer.

Pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé

La réunion est levée à 11 h 05.

La réunion est ouverte à 17 h 40.

Intervention des forces armées françaises au Tchad - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 19 h 05

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 20 février 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Réforme du financement du système de santé - Audition de
M. Jean-Marc Aubert, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et
des statistiques (Drees)**

M. Alain Milon, président. – M. Jean-Marc Aubert, directeur de la Drees, nous présente ce matin les recommandations du rapport qu'il a coordonné sur la réforme du financement du système de santé : *Réformes des modes de financement et de régulation : vers un modèle de paiement combiné.*

Ce rapport est issu de travaux lancés au mois de février 2018 par le Premier ministre et la ministre des solidarités et de la santé, dans le cadre de la stratégie de transformation du système de santé. Ses préconisations ont pour partie été mises en œuvre par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et devraient être prolongées par les textes à venir.

Le constat dressé par le rapport me semble largement partagé : une dépense élevée, très majoritairement publique, en faveur de la santé qui garantit globalement un bon niveau de prise en charge ; mais deux défis majeurs, la prévention, et la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé – « sans paupériser notre système de santé ».

M. Jean-Marc Aubert, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. – Le constat est connu : nous avons un système de santé de qualité. Grâce à l'évolution de la gestion de l'Ondam, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, la gestion financière permet d'atteindre les objectifs fixés par le Parlement.

Nous sommes confrontés aux difficultés suivantes : les besoins continuent d'augmenter, la population vieillit et les pathologies chroniques se développent. D'autres problématiques existent, par exemple la mortalité prématurée masculine particulièrement élevée.

Sur certaines pathologies, comme le cancer, les indicateurs sont plutôt de bonne qualité. Il n'en est pas de même pour le suivi de certaines maladies chroniques.

Le gradient social se caractérise par des inégalités sociales de santé extrêmement élevées. Lors d'un colloque qui s'est tenu l'année dernière au ministère des solidarités et de la santé, une chercheuse américaine a pointé le paradoxe français suivant : la France est l'un des pays les plus évolués du monde occidental, dont les revenus sont les mieux distribués, mais où les inégalités en matière de santé sont particulièrement élevées. L'égalité en matière de santé n'est pas garantie à tous les Français.

J'en viens au mode de financement de notre système de santé. Chaque mode de paiement a ses avantages et ses inconvénients. La France a centré le sien sur l'activité, ce qui

assure une très bonne réactivité aux besoins des patients, malgré quelques files d'attente, qui sont beaucoup moins importantes que dans d'autres pays : ces difficultés d'accès sont limitées à quelques semaines, voire deux ou trois mois.

Ce système a toutefois pour inconvénient de ne pas garantir individuellement la qualité de l'acte, quand bien même il la garantit collectivement. Ce défaut de qualité à l'échelon individuel peut être lié, non pas au travail du professionnel de santé, mais à l'absence de coordination entre les professionnels, notamment pour les maladies chroniques.

Le rapport propose de mêler les modes de financement pour l'ensemble du secteur de santé et non pour un secteur particulier. La part et le mécanisme de rémunération peuvent varier en fonction non pas du secteur de santé, mais du besoin du patient. Les soins continus (un diabète, par exemple) ne seront pas rémunérés de la même manière que les soins ponctuels (une grippe). Parallèlement, les activités de prévention ne seront pas prises en charge de la même manière en fonction des besoins du patient. Cela revient à travailler sur des modèles de financement qui partent des besoins du patient.

Dans le même temps, il faut utiliser de nouveaux indicateurs, notamment la valeur des soins apportés aux patients – certains parlent de qualité ou de pertinence. Nous essayons d'accroître la valeur des soins apportés aux patients. Un patient chronique a des besoins particuliers, notamment en matière de suivi : il faut lui rappeler qu'il a un certain nombre d'examen à faire au cours des années, etc.

Le modèle combiné que nous préconisons articule un paiement à la qualité, sur le principe de la ROSP, ou rémunération sur objectifs de santé publique, pour les médecins généralistes, des forfaits pour la prise en charge de patients chroniques – ce qui inclut les situations chroniques, par exemple la perte d'autonomie d'un patient souffrant de multipathologies –, des paiements à la structure, grâce à une aide au regroupement des professionnels de santé, sur le modèle des maisons de santé pluridisciplinaires. Cela peut concerner toute forme d'organisation, la numérisation, la production d'indicateurs de qualité.

Nous préconisons des modes de rémunération combinés et une application différente selon les secteurs du système de santé.

L'évolution des modes de régulation nous paraît un point essentiel, en particulier la vision pluriannuelle. Dans la plupart des secteurs économiques (énergie, industrie...), on n'imaginerait pas une régulation annuelle. Or le système de santé est un secteur où les professionnels ont besoin d'investir : appareils, systèmes d'information... C'est pourquoi la visibilité est nécessaire. Nous préconisons que les trajectoires tarifaires soient connues trois ou quatre ans à l'avance – il ne faut pas que ce soit la roulette russe chaque année.

Déjà, dans le cadre du projet de financement de la sécurité sociale, l'Ondam est annoncé pour trois ans. Il faut que l'État prévienne les établissements de santé des évolutions des tarifs à venir. Faudra-t-il tenir compte de l'inflation ? C'est au Gouvernement et au Parlement d'en décider. Le système de santé, comme tout système complexe, mérite de donner la même visibilité à l'ensemble des acteurs.

Tels sont les principaux enseignements et recommandations du rapport. Il s'agit d'un travail collectif : nous avons rencontré de nombreuses organisations professionnelles et des associations de patients. Nous avons tenu compte de ce qui était acceptable pour les uns et les autres. Tout changement de financement entraîne des changements pour les acteurs

concernés. Ce n'est pas le seul levier à mettre en œuvre : il faut une politique plus globale, mais ce changement n'a de sens que s'il soutient une transformation du système de santé plus globale et si les professionnels de santé modifient leurs comportements.

Il faut des évolutions dans la durée. La prise en charge des maladies chroniques doit passer d'une prise en charge par épisode à une prise en charge dans la durée : cela nécessite un travail de moyen terme pour aboutir à un contact régulier entre le professionnel et le malade chronique, quel que soit la nature de ce contact, physique, téléphonique ou autre. Il paraît important que tout patient chronique ait des contacts de long terme et réguliers avec des professionnels de santé, y compris quand lui-même n'est pas très regardant sur le sujet. Ce nouveau mode de contact permet de prévenir les dégradations.

J'ai présenté ce rapport à des patients dans différents territoires. Il s'agit non d'une réforme merveilleuse – on est loin du grand soir ! –, mais d'une réforme pragmatique pour faire évoluer le système de financement de la santé dans les cinq ans à venir.

La tarification à l'activité resterait une tarification importante, car elle permet de maintenir la très forte réactivité de notre système de santé.

M. Alain Milon, président. – Vous préconisez une part du financement à la qualité. Comment préconisez-vous de mettre en place des indicateurs de qualité sans bureaucratiser le système ?

Comment gérer la transition d'un mode de financement à un autre ? La dotation globale a par exemple créé des situations acquises sur lesquelles il sera difficile de revenir, à la lumière du précédent de la convergence tarifaire entre les Ehpad. Comment faire pour le cas spécifique de la psychiatrie ?

Enfin, comment impliquer les patients, qui sont aussi des citoyens, dans le processus de réforme, alors que le niveau de confiance est parfois très faible dans les recommandations de bonnes pratiques ?

M. Michel Amiel. – Ma question est très pragmatique. Vous avez bien mis en valeur les avantages et les inconvénients de la rémunération à l'activité et de la rémunération forfaitaire.

Prenons le cas du diabète, qui tient à la fois de la prévention et de l'acte curatif et qui relève de la médecine ambulatoire et de la médecine hospitalière, comment répartir à l'intérieur d'une enveloppe qui serait fournie pour le suivi d'un patient ce qui va revenir à tous les professionnels (généraliste, chirurgien, podologue, etc.), qui plus est pendant la période de transition ?

Mme Laurence Cohen. – Je suis sensible à cette réflexion sur le financement, car mon groupe fait, depuis un an, un tour de France des hôpitaux. Ainsi, 95 % des directeurs d'hôpitaux considèrent que la tarification à l'activité est à bout de souffle. Par ailleurs, ils sont dubitatifs sur la question des financements des parcours de soins.

Pouvez-vous nous donner plus d'éléments, sachant que le Gouvernement n'a pas l'intention d'ouvrir l'Ondam à des moyens supplémentaires ? Comment faire avec une enveloppe contrainte ?

Vous parlez d'élargir les critères, notamment à la qualité et à la pertinence des soins. Les professionnels de santé souhaitent qu'un autre critère soit ajouté, celui de la qualité des conditions de travail. Qu'en sera-t-il ? Le monde de la santé, de l'aide-soignant au grand professeur, est en souffrance : on parle de perte de sens.

Votre rapport évoque le paiement à la structuration, c'est-à-dire au travail en équipe. Nous y sommes favorables, car il faut un travail commun entre les différentes structures, y compris les soins de ville. Comment cela peut-il s'organiser et se coordonner ?

Sur le forfait pour les affections de longue durée, ou ALD. Certains médecins de ville ont eu des procès, car ils se sont vus reprocher d'avoir fait entrer dans l'ALD des soins qui n'étaient pas prévus. Comptez-vous élargir ce forfait ? Si oui, comment ?

Mme Florence Lassarade. – Ce qui me frappe, c'est que vous demandez aux professionnels de santé une modification de comportement, dans le but de réaliser des économies. Le forfait sert sans doute à cela, alors que les professionnels de santé consentent des efforts réguliers depuis des années.

Le système du ROSP a montré ses limites. Le médecin est en quelque sorte récompensé avec des bons points financiers. C'est de l'infantilisation !

Ce nouveau système infantiliserait aussi les patients, qui ne seront plus responsables de leur santé, mais devront suivre un parcours. Cela fonctionne très bien pour le cancer, car il y a une infirmière de coordination spécifiquement attribuée à ce poste.

L'assistant médical sera là pour surveiller le médecin et s'assurer qu'il réalisera bien six actes par heure au lieu de quatre. Cela me scandalise !

Ce qui me paraît positif en revanche, c'est la vision pluriannuelle, grâce à une trajectoire tarifaire qui donne une indication aux professionnels de santé et aux établissements.

Les médecins libéraux perdent énormément de temps sur l'interface ville-hôpital. Il y a un manque de communication. De ce point de vue, quelque chose est-il envisagé ?

M. René-Paul Savary. – Catherine Deroche et moi-même sommes chargés d'un rapport sur l'Ondam. Nous avons commencé les auditions et prenons conscience des difficultés que la tarification au forfait peut soulever.

Sur le plan pratique, je partage les préoccupations de mes collègues car on bascule parfois dans l'irréalisme.

Se donner des perspectives, telles qu'elles existent actuellement dans les ROSP, est différent de vouloir tout modéliser. Certains patients diabétiques, quelle que soit la modélisation du système, nécessiteront une prise en charge constante, car ils ne pourront jamais être équilibrés. Si certains ont besoin d'un suivi très régulier, il en est d'autres à qui les médecins peuvent faire confiance, car ils sont très rigoureux. Le suivi n'est donc pas le même selon les patients.

Une modélisation théorique ne suffit pas, car des déviations du système se feront nécessairement jour. Globalement, je ne suis pas certain que le patient sera mieux pris en charge qu'il ne l'est actuellement. Il faut aller vers un système combiné.

Ma question porte principalement sur l'Ondam. Si l'on suit le parcours des patients, faut-il maintenir une séparation entre l'Ondam de ville et l'Ondam hospitalier ?

La pluriannualité se dessine, car il faut une vision d'amortissement des investissements, que ce soit en ville ou en milieu hospitalier. C'est aussi le seul moyen d'introduire de la prévention. Or celle-ci doit être quantifiable. Pour cela, il faut que les actes de prévention puissent faire l'objet d'un suivi statistique sur plusieurs années, pour déterminer lesquels sont les meilleurs. Cette modélisation théorique et administrative me perturbe.

M. Jean-Marc Aubert. – Il faut que le modèle reste simple. De quoi s'agit-il ? Ce n'est évidemment pas le modèle de la T2A, qui est l'un des plus compliqués du monde ! Si l'on crée de la rémunération à la qualité, il faut savoir limiter le nombre d'indicateurs et il ne sera pas possible de retenir tous les indicateurs de qualité et toutes les dimensions de la qualité. Si l'on choisit un système combiné, cela concernera une part très limitée de la rémunération : il ne prendra pas toutes les dimensions de la qualité pas plus qu'il ne prendra toutes les dimensions de l'activité.

On accepte de ne pas avoir un modèle compliqué où le professionnel sera payé à la minute, sous prétexte que cela correspond à une activité. Par nature, l'indicateur de qualité ne pourra pas couvrir toutes les dimensions de la qualité.

Par ailleurs, la rémunération ne peut pas non plus être l'indicateur. Il faut des modèles de coconstruction. L'Australie a revu son système de financement. Pour revoir les indicateurs et les nomenclatures, elle a organisé des groupes rassemblant exclusivement des professionnels de santé et des patients, sans l'administration. Les professionnels du domaine en cause étaient à chaque fois minoritaires, pour être questionnés par les autres participants. On peut imaginer le même procédé en France. Cela se fait un peu dans le cadre de l'article 51.

Dans le cadre du parcours de soins, nous parlons non pas de forfait pluriprofessionnel, mais bien de forfait monoprofessionnel. Dans certains systèmes, le modèle pluriprofessionnel existe : les organisations sont alors plus regroupées qu'en France et il y a moins de professionnels qui travaillent seuls. C'est le cas aux États-Unis où l'on compte 7 000 établissements de santé, contre 3 000 en France, pour une population cinq à six fois plus importante et une superficie beaucoup plus vaste. Les cabinets médicaux regroupent 150 médecins et plus de 400 professionnels travaillent ensemble. Dans ce type d'organisation, le forfait est possible.

En France, mettre en place un forfait pathologies chroniques suppose un accord entre un grand nombre d'interlocuteurs, ce qui est beaucoup trop compliqué.

C'est pourquoi nous proposons que soient mis en place des forfaits monoprofessionnels et que, dans le cadre des expérimentations des modalités de financement mises en place par l'article 51, les professionnels qui s'accordent à travailler ensemble sur un forfait unique soient autorisés à le faire.

Nous préconisons pour l'instant la mise en place de forfaits monoprofessionnels, pour les médecins, pour les infirmières,...

Le système actuel est basé sur le nombre de fois où le professionnel voit le patient et non sur le résultat final.

Pour notre part, nous proposons un *mix*. La dotation globale historique est le pire des systèmes.

Pour le secteur de la psychiatrie, nous proposons qu'une partie du financement se fasse par des dotations sur des critères objectifs (population, indicateurs de précarité, de prévalence de troubles psychiques). Ce changement demandera du temps : si on le fait trop vite, certains secteurs seront perdants. Le faire dans la continuité permettra aux organisations de s'habituer.

On n'a pas encore parlé du niveau des dépenses. Il s'agit d'un sujet très compliqué, mais je me réjouis que beaucoup d'entre vous aient une idée très claire sur la question. Pour ma part, je ne sais pas. Je remarque que seul le système américain dépense plus que le système français, en part de richesse nationale.

On peut dire que l'on ne dépense pas assez. Reste que l'on dépense beaucoup. Cela ne veut pas dire qu'il faut dépenser moins : la France dépense 10 à 15 milliards d'euros de plus que la Suède. Nous devons nous demander si nous dépensons cet argent, qui est de l'argent public, de la meilleure manière ! C'est bien la question que nous posent nos concitoyens aujourd'hui.

L'organisation du système joue beaucoup. Sommes-nous sûrs que la nôtre est la meilleure du monde ? Je n'en sais rien, mais, là aussi, cette question mérite d'être posée. On dépense 260 milliards d'euros – 200 milliards d'euros de dépenses publiques, 60 milliards d'euros de dépenses privées – dans le système de santé. Quelqu'un peut-il dire qu'il s'agit d'une bonne dépense ? Dans certains secteurs, on ne dépense pas assez ; dans d'autres, on dépense beaucoup. Ainsi, certaines prises en charge durent très longtemps par rapport à ce qui se passe d'autres pays. Dans le même temps, le secteur de la psychiatrie manque d'argent. Ce que l'on m'a demandé de faire, c'est de réfléchir à une meilleure répartition des moyens, car 50 milliards de plus ici, c'est 50 de moins ailleurs.

Mme Laurence Cohen. – Ah, non, moi j'ai les financements !

M. Jean-Marc Aubert. – Vous avez de la chance ! Le rapport ne vise pas à résoudre le problème du niveau des finances, mais porte sur la répartition des moyens. Si l'on opte pour des systèmes différents, les enveloppes actuelles ville-hôpital ont beaucoup moins de sens. Faut-il un Ondam global ou devons-nous réfléchir à d'autres sous-objectifs de l'Ondam ? Le sujet est ouvert, nous n'avons pas eu le temps d'en discuter avec l'ensemble des acteurs.

J'ai répondu aux questions sur les pathologies chroniques, je pourrai éventuellement compléter mes réponses par écrit.

Nos modes de structuration sont ouverts. Le travail en équipe nous paraît important. Le médecin doit pouvoir travailler avec des infirmières, des assistants médicaux, des personnels administratifs. Les regroupements permettent de mieux organiser le travail collectif. C'est essentiel pour simplifier la liaison entre la ville et l'hôpital. La coordination ne porte pas que sur des sujets techniques, il peut aussi s'agir de récupérer des documents. La structuration doit permettre des améliorations. Beaucoup de choses restent à mettre en place.

M. Alain Milon, président. – Le rapport fait des propositions sur un mode de dépenses différent et pas sur un mode de recettes différent.

M. Jean Sol. – Ce rapport évoque des indicateurs de valeur en matière de besoins du patient qui s'adosent au parcours. *Quid* des indicateurs de mesure d'activité du personnel paramédical et de la charge en soins générée par ces parcours ? Ma deuxième question porte sur le virage ambulatoire. Mme la ministre de la santé a fixé des objectifs à la hausse. Quelles sont vos propositions en la matière ? Ma dernière question porte sur la part accordée à la santé mentale.

M. Bernard Jomier. – La réaction vive de mes collègues s'explique par le fait – c'est un point qui fait consensus – que l'hôpital n'a pas les moyens de remplir ses missions. Soit on touche au volume, soit on touche aux missions, mais on ne peut pas continuer comme cela. La tarification à l'activité, qui représente actuellement environ 65 % du financement des hôpitaux, est unanimement critiquée. Vous proposez de réduire cette part de moitié et vous préconisez l'émergence d'autres modes de financement. Pour quelle finalité ? Le nouveau système vise à accroître la pertinence des soins, mais *quid* de la prévention ? Par exemple, on insiste beaucoup sur l'importance de l'activité physique et du sport dans les maladies chroniques. Or, dans les faits, seules les collectivités lancent des initiatives concrètes pour « bricoler » des modes de financement – Strasbourg ayant été une ville pionnière en la matière –, tandis que l'État traîne sur la définition d'un cadre national. Comment les solutions que vous proposez permettront-elles d'avancer sur cette question ?

Le découpage en sous-Ondam, même s'il permet une régulation, pose des problèmes à l'heure du parcours de soin et du décloisonnement, car il manque de lisibilité. Comment le remplacer ? La complexification en cours pour les acteurs du système de santé entraîne beaucoup de découragement. La rémunération sur objectifs de santé publique était simple au début, mais elle ne l'est plus !

M. Alain Milon, président. – Dans le cadre préventif, mieux vaut parler d'activité physique que de sport. À défaut, nous pourrions avoir des demandes de remboursement de licences sportives...

M. Daniel Chasseing. – Les directeurs d'hôpitaux ne sont pas contre le fait qu'une partie de la tarification se fasse *via* la T2A. En revanche, dans le cas des polyopathologies, il serait préférable de prévoir un financement différent puisqu'elles prolongent l'hospitalisation. Vous avez répondu à mes interrogations concernant les forfaits monoprofessionnels. Une coordination existe déjà dans les maisons de santé pluridisciplinaires entre les différents professionnels. L'assistant médical me paraît une idée intéressante. C'est un « plus » au niveau administratif, notamment pour la coordination entre l'hôpital et la médecine de ville. Il serait utile de prévoir un forfait unique à la demande des praticiens, faute de quoi la mesure serait difficile à mettre en œuvre. Enfin, le forfait annuel pour les établissements médico-sociaux va dans le bon sens si l'on prend en compte la dépendance.

Mme Michelle Meunier. – Vous avez affirmé que le nombre des indicateurs de santé devait être limité, mais aussi qu'il fallait partir des besoins des patients. Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a remis en juin dernier un rapport mettant en évidence certains actes de mauvais traitements dans le domaine de la gynécologie. Pouvons-nous prévoir des critères spécifiques de qualité de soins ?

Mme Victoire Jasmin. – Comment mettre en place des systèmes de back up, y compris dans le milieu hospitalier ? Il est utile d'investir pour assurer la qualité et la continuité des soins. Les forfaits tiennent-ils compte de cette nécessité ?

M. Jean-Marc Aubert. – Il est important que la qualité de vie au travail devienne rapidement un critère. C'est important à la fois pour le professionnel, mais aussi pour le patient qui aura plus de chance de mieux être pris en charge. De nombreuses expériences sont menées à l'échelle internationale. Il existe des méthodes plus précises que l'échelle de 1 à 5 pour effectuer des évaluations. Les associations de patients sont extrêmement favorables à la mise en place de tels indicateurs. Nous pourrions effectivement envisager des critères spécifiques pour la gynécologie. Quoi qu'il en soit, il importe de trouver le bon indicateur pour chaque secteur.

Certes, le diable est dans les détails : on peut aimer les principes, mais détester leur application. C'est hélas le problème pour beaucoup de réformes...

La question du virage ambulatoire est importante. Nous proposons de changer assez profondément certaines compositions de tarif. Aujourd'hui, l'ambulatoire paraît une bonne pratique dans certains domaines, mais il peut être utile aussi de dormir à l'hôpital pour la prise en charge de certaines maladies chroniques. C'est la raison pour laquelle les diabétologues sont favorables à une évolution de leur mode de rémunération. Bref, il n'y a pas de solution unique. La bonne solution doit toujours partir du patient. Pour les patients chroniques, mieux vaut prévoir une tarification forfaitaire.

La prévention pose plusieurs problèmes. La prévention à l'acte, comme elle se pratique en France, a un très fort effet social : les populations les plus favorisées y ont fortement recours, les autres non. En mettant en place d'autres modes de financement, on pourrait réduire le gradient social. Par exemple, on pourrait envisager que les dentistes appellent certains patients, l'idée n'étant pas de faire de la prévention auprès de tous, mais seulement auprès de ceux qui ne feraient pas suivre régulièrement leurs enfants. En ce qui concerne la prévention par les systèmes de santé, il faut sortir de la tarification à l'acte.

Le fait d'avoir davantage d'indicateurs de qualité ne doit pas conduire à plus de bureaucratie. Les sous-Ondam méritent une réflexion, y compris quant aux modes de régulation. C'est une question complexe. Nous avons mis en place des régulations infra-annuelles pour atteindre les objectifs, mais ce n'est pas cohérent avec la régulation pluriannuelle. D'autres modes de régulation sont-ils acceptables dans le cadre français ? C'est toute la question.

M. Yves Daudigny. – Cette réforme était attendue, sinon souhaitée. Le Sénat a déjà travaillé sur une évolution de la T2A. Si la notion de parcours de soin et la notion de critères de qualité recueillent l'adhésion générale, on se heurte très vite aux questions pratiques. Vous avez indiqué que les forfaits étaient monoprofessionnels, sauf pour l'article 51. J'imagine que les expérimentations en cours sont pluriprofessionnelles pour le diabète et pour l'insuffisance rénale chronique. Quoi qu'il en soit, le forfait n'est-il pas très limité lorsqu'il reste monoprofessionnel ?

Par ailleurs, cette réforme va bousculer les habitudes et perturber le travail de l'hôpital. Il y aura des gains, mais aussi des dépenses supplémentaires. Une telle réforme peut-elle se dérouler sans une incitation des professionnels chargés de la mettre en œuvre ? Comme

l'ont rappelé mes collègues, l'hôpital est aujourd'hui en souffrance. On imagine mal qu'il puisse subir une réforme d'ampleur sans moyens supplémentaires.

Ma dernière question porte sur la psychiatrie, car mon département est largement sous doté en la matière. Les nouveaux modes de paiement devant partir des besoins, la psychiatrie nécessitera un effort tout particulier dans les années à venir.

Mme Martine Berthet. – J'évoquerai la filière pharmaceutique, plus particulièrement la répartition et la pharmacie d'officine. Vos travaux font état d'une trop grande consommation de médicaments dans notre pays. J'ai été heureuse que vous abordiez le besoin de lisibilité dans les financements. La filière pharmaceutique a trop souvent été soumise à des décisions brutales de baisses des marges, ce qui a conduit à de nombreux dépôts de bilan. Comment envisagez-vous le sauvetage du maillage de nos officines dans les territoires ruraux ? Quelles compensations prévoyez-vous pour pallier vos préconisations en matière de consommation de médicaments ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Cette réforme repose beaucoup sur la coordination entre la médecine de ville et la médecine hospitalière. Comment envisagez-vous les choses dans les zones en grande pénurie de médecins où les patients sortent parfois de l'hôpital sans avoir un médecin référent ? Des indicateurs supplémentaires pourraient-ils favoriser la pratique médicale dans certaines zones ? Je m'interroge aussi sur la place des infirmières.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – On vous a passé une commande et vous, vous la respectez, mais vous savez comme nous que plusieurs établissements connaissent d'énormes difficultés financières. On leur demande sans cesse un retour à l'équilibre, ce qui se traduit par une diminution des postes et une pénurie de médicaments. Dans mon département, le Pas-de-Calais, l'ARS a dû avancer d'urgence 3 millions d'euros à l'hôpital de Lens qui n'arrive plus à payer ses fournisseurs, non parce que les personnels y ont dilapidé l'argent public, mais parce que les patients souffrent de pathologies lourdes ! Une enquête publiée ce matin dévoile que le Nord-Pas-de-Calais est la région où l'on meurt le plus de cancer. Comment faire plus si le Gouvernement maintient une enveloppe contrainte de l'Ondam ? En quoi le mode de financement que vous préconisez permettra-t-il d'améliorer le financement des hôpitaux et de la psychiatrie ?

Mme Michelle Gréaume. – Alors que le Gouvernement ferme des maternités et des hôpitaux de proximité, alors que la plupart des établissements sont en déficit, comment le rapport sur la réforme du financement du système de santé permettra-t-il d'inverser la tendance ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ma question porte sur les actes redondants et inutiles. L'OCDE parle de 20 %, le Gouvernement de 30 % et un rapport du Sénat fait état de 28 % d'actes inutiles. Rapporté au budget de l'assurance maladie, cela représente environ 50 milliards d'euros. Quels moyens pourrions-nous mettre en œuvre pour réduire ces actes ? Avez-vous défini des indicateurs permettant de mesurer la performance des professionnels ? L'idée étant de reposer des moyens supplémentaires sur les besoins que vous avez signalés.

M. Bernard Bonne. – Ce rapport est intéressant, mais inquiétant. Au vu de la complexité administrative, comment allons-nous inciter les médecins à s'installer dans les zones désertifiées ? Le rôle de l'assistant médical sera certainement plus complexe que ce que vous nous dites. Le but n'est-il pas que le médecin fasse plus de médecine et moins

d'administratif ? Par ailleurs, le malade est unique. Vous avez parlé d'un forfait pour le paiement des acteurs qui concourent à une même prise en charge : comment mettre en place un tel forfait entre la médecine de ville et l'hôpital, sauf à instaurer une obligation de salariat au niveau de la médecine de ville et à supprimer son caractère libéral ? Je crains que tout cela ne réduise pas à l'horizon de 2020 la difficulté des médecins à s'installer dans les zones isolées, que ce soit individuellement ou dans des groupes.

Mme Véronique Guillotin. – Ma question porte sur les actes de télé-médecine. Au moment de la signature de l'avenant, il a été précisé que tout assuré, quel que soit son lieu de résidence, et tout médecin, quelle que soit sa spécialité, pourra y recourir. Force est aujourd'hui de constater qu'il existe de nombreux freins. La télé-médecine est un système en devenir. Comment le financement pourra-t-il accompagner cette transformation sur tous les territoires ? Les conditions énoncées sont très limitatives et elles ne permettront pas de répondre aux objectifs.

M. Jean-Marc Aubert. – Les modes de financement que nous proposons bousculent les habitudes. Cela prendra plusieurs années. Le mode de financement, par ailleurs, ne peut pas tout. La nature humaine est beaucoup plus complexe !

Nos propositions pourraient conduire à des conditions originales d'organisation dans des zones manquant de professionnels de santé, mais il faut aussi se poser la question de la place de ces différents professionnels pour favoriser les coordinations nouvelles.

La psychiatrie est bien sûr un secteur important, mais son système de financement a le triste privilège d'être celui sur lequel on est le moins revenu au cours des trente dernières années. Il est donc peu adapté. Il ne s'agit pas de tout changer du jour au lendemain, mais l'on pourrait imaginer, par exemple, de mieux distribuer les dotations. Je vous renvoie au rapport. Un important travail est réalisé avec l'ensemble du secteur sur l'évolution du modèle. Le problème est que l'activité est peu décrite et que nous n'avons que peu de données sur certaines pathologies.

Cela rejoint une autre question : la nouvelle organisation sera-t-elle plus compliquée pour les médecins ? Nous espérons que non ; notre but n'est pas de faire en sorte que les modèles de financement soient compliqués. Pour instaurer une tarification à la qualité, on peut instaurer sept, huit, dix indicateurs, ou bien cinquante ou soixante-dix. Dans le rapport, nous prenons position à cet égard : au-delà d'une dizaine, nous pensons que cela devient trop compliqué.

De la même manière, on peut codifier 8 500 actes ou, comme en Australie ou ailleurs, en codifier seulement 5 000 ; cela fonctionne très bien. En effet, plus la nomenclature est longue, plus le médecin doit coder d'actes, et l'on peut se demander s'il vaut mieux qu'il perde une demi-heure à coder tout ce qui doit l'être ou qu'il apporte un indicateur clinique supplémentaire.

Les dossiers de patients recèlent de nombreuses données, mais on ne les utilise pas de manière statistique. On souhaite faciliter, au travers du projet de loi à venir, le recours à ces données, qui existent déjà – cela ne compliquerait donc pas le travail des médecins. Dans 98 % des pays du monde, on considère que l'utilisation statistique de ces données a du sens. Cela dit, il n'est évidemment pas question que chaque médecin les saisisse quatre fois dans quatre systèmes différents. Il faut donc coconstruire une procédure avec les professionnels de santé, afin de ne pas créer de complexité.

Je ne suis pas d'accord avec ce qui a été dit sur le mode de financement et le caractère libéral de la médecine, souvent très défendus en France. On oublie que, en Angleterre, les médecins généralistes sont libéraux – ce sont des *practices liberal*. Pourtant, depuis soixante ans, ils sont payés de manière totalement différente de chez nous. Il faut sortir de cette manière de voir ; on peut être médecin libéral et être payé au forfait, à l'acte ou à la qualité. La question du statut est différente, et nous ne nous la posons pas.

Dans les zones où il y a moins de médecins, la structuration des cabinets et le travail de coordination sont différents. Il y a plein d'organisations et de métiers à inventer, et le système fondé sur l'acte ne facilite pas le changement. Les pays qui ont changé leur organisation de soins ont investi dans la structuration des cabinets, car on ne peut pas y arriver uniquement en rémunérant à l'activité. Bien évidemment, cela prend du temps, et de nombreuses contraintes, financières et autres, pèsent sur une telle évolution – il est en effet difficile de demander à un médecin, qui travaille de la même manière depuis quarante ans, de changer complètement son organisation pour ses cinq dernières années d'activité.

On a aussi évoqué la télémédecine, qui pose la question de la nomenclature – celle-ci doit absolument être mise à jour – et celle de l'innovation – on ne trouvera pas de financement pour des actes que l'on n'imagine pas encore faire en télésanté. Il faut donc lancer de nouvelles expérimentations en permanence, afin de se poser, en permanence, de nouvelles questions. Puis, quand une expérience fonctionne, il faut la généraliser.

Le forfait monoprofessionnel est peut-être moins « transformant » que le forfait pluriprofessionnel, mais notre organisation actuelle ne permettra pas de mettre en place, dès demain matin, des forfaits pluriprofessionnels partout en France. Néanmoins, si des maisons de santé pluriprofessionnelles souhaitent, en accord avec un établissement, instaurer des financements plus combinés, et si une rémunération différenciée peut y concourir, il faut le permettre.

L'article 51 est essentiel pour nous. On a fait le choix, en France, de recourir à un financement national, et, quand on en discute, peu de professionnels sont favorables à des financements ou à des organisations purement régionaux. En revanche, faciliter les expérimentations peut permettre d'y recourir, et il faut, pour cela, passer par l'expérimentation prévue à cet article.

Nous pensons en effet que l'évolution des technologies et des prises en charge entraînera une évolution des modes de financement. L'expérimentation présente deux avantages : elle permet de faire des essais et elle montre aux professionnels, aux patients et à l'administration que des choses nouvelles sont possibles. Ainsi, l'assistant médical, qui paraît très révolutionnaire, existe déjà autour de nous – à Bruxelles, à Bonn, à Londres, à Douvres, à Milan, à Berne –, et il en existe même en France, puisque des médecins travaillent avec des infirmières ou des aides-soignants salariés, et cela fonctionne parfaitement.

Nous devons donc permettre à différentes organisations d'exister. Or le mode actuel de financement ne permet pas d'innover dans l'organisation. Nous souhaitons donc favoriser des modes un peu différents de structuration ou de forfait. Quand un médecin suit un patient chronique, avec un financement au forfait, il ne se demande plus combien de fois il le convoquera à son cabinet, et il peut même le suivre en télésanté. La seule question que cela pose est celle de savoir si un télésuivi exclusif est possible. L'assurance maladie et les syndicats de médecins, ainsi que de nombreux patients, pensent plutôt que non. Cela peut

évoluer, je n'en sais rien, mais l'idée d'une combinaison du suivi physique et du suivi à distance semble majoritaire.

J'en arrive à la question relative à la filière pharmaceutique. Cette filière doit effectivement évoluer ; elle a commencé de le faire dans ses modes de financement. En effet, si la filière est uniquement rémunérée en fonction du nombre et de la valeur de médicaments délivrés, elle a intérêt à une prescription non pertinente ; cela n'est pas sain. Je crois que les acteurs de cette filière sont prêts à imaginer des organisations mieux conçues.

Quant à la non-pertinence des prescriptions, le mode de financement joue, mais il n'est pas le seul facteur. La vision entre pairs est importante, de même que la communication entre systèmes d'information, pour éviter les actes redondants – si le patient, qui a déjà recouru à l'imagerie en ville, oublie son image en se rendant à l'hôpital, il faut en refaire une. Toutefois, effectivement, le financement peut permettre d'améliorer cela, d'où notre idée des indicateurs de pertinence des actes. À cet effet a été mis en place un groupe de travail avec la Haute Autorité de santé et la médecine-conseil de la Caisse nationale d'assurance maladie, avec notamment le Pr Lyon-Caen, qui doit définir ces indicateurs de pertinence. En réduisant l'incitation à faire des actes, on diminuera le nombre d'actes inutiles.

M. Alain Milon, président. – Merci de cet exposé. Nous reparlerons de ces sujets lors de l'examen du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

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.

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 des amendements au texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Il n'y a pas d'amendement à examiner sur ce texte.

Mme Laurence Cohen. – Je veux vous faire part de mon étonnement à ce sujet. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste avait déposé un amendement, pour instaurer une taxe sur les profits des grands laboratoires pharmaceutiques, dont le produit aurait été reversé à l'Institut national du cancer (INCa). Or la commission des finances nous a indiqué que cet amendement était irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution au motif qu'il tendait à augmenter les ressources de l'INCa, qui, par conséquent, augmenterait ses dépenses de fonctionnement, d'où cette irrecevabilité. Si l'on applique ce raisonnement, on ne pourra plus déposer beaucoup d'amendements.

Cela me semble pour le moins étonnant. J'aimerais que l'on revienne sur cette décision, mais je ne sais pas si cela est possible. Que pouvons-nous faire ?

M. Alain Milon, président. – L'application de l'article 40 de la Constitution ne relève pas de notre commission à ce stade de la procédure. Je vous invite à en parler dans le cadre de votre groupe.

Nomination d'un rapporteur

M. Alain Milon, président. – Nous devons désigner le rapporteur du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, dont l'examen serait repoussé au mois de juin, afin que le Sénat examine le projet de loi sur l'école en mai. Je vous confirmerai cela après la conférence des présidents de ce soir. Quoi qu'il en soit, je vous soumets ma candidature.

M. Alain Milon est désigné rapporteur sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

La réunion est close à 11 h 20.

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

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

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

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le ministre, en votre qualité de Défenseur des droits, vous avez rendu une décision, le 18 janvier 2019, relative à ce que nous appelons, peut-être par facilité, les « algorithmes locaux » de Parcoursup.

Permettez-moi, avant de vous céder la parole pour que vous nous précisiez le contenu de votre décision et les recommandations que vous avez faites à la ministre Frédérique Vidal, de rappeler les principaux éléments de débat à l'attention de tous nos collègues.

Dans les formations ayant reçu un faible nombre de candidatures *via* Parcoursup, les dossiers ont été regardés un à un et classés manuellement les uns par rapport aux autres, conformément aux engagements de la ministre d'assurer un traitement humain des dossiers.

Néanmoins, dans la plupart des formations, compte tenu du grand nombre de candidatures reçues – chaque candidat pouvait faire jusqu'à 10 vœux et 20 sous-vœux non hiérarchisés –, les équipes pédagogiques ont eu recours soit à des tableurs Excel de leur facture, soit à l'outil d'aide à la décision mis à leur disposition par le ministère pour établir un pré-classement des dossiers.

Les commissions d'examen des vœux ont ainsi pu sélectionner les notes des matières qu'elles souhaitaient retenir et y appliquer des pondérations. Elles ont pu également redresser les notes des candidats en fonction du lycée d'origine, afin de rendre comparables entre elles les notes d'un lycée à l'autre. Une fois cette pré-liste de candidats établie, les commissions d'examen des vœux n'ont plus eu qu'à répartir les éventuels *ex aequo* et réintégrer les dossiers atypiques.

Rares sont les formations qui ont fait connaître les critères qu'elles avaient retenus pour établir le classement des dossiers, et certains élus, syndicats ou candidats, ont pu s'émouvoir de ne pas avoir eu connaissance *a priori* de ces critères. Seuls étaient obligatoirement portés à la connaissance du public les « attendus », nationaux et éventuellement locaux, de chaque formation.

Je rappelle que, dans le cas général, la loi prévoit que « sous réserve des secrets protégés [...], les administrations [...] publient en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles ». En outre, les principales caractéristiques de la mise en œuvre des algorithmes doivent être communiquées à l'intéressé s'il en fait la demande.

Mais la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) a prévu des dispositions spécifiques s'agissant des décisions individuelles de Parcoursup : « afin de garantir la nécessaire protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques chargées de l'examen des candidatures [...] les obligations (de communication) sont réputées satisfaites dès lors que les candidats sont informés de la possibilité d'obtenir, s'ils en font la demande, la communication des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures ainsi que des motifs pédagogiques qui justifient la décision prise ». Les candidats de Parcoursup n'ont donc accès qu'à une information individuelle *ex post*, la loi ayant écarté l'obligation de publication en ligne préalable.

C'est l'application de ces dispositions spécifiques à Parcoursup que je vous propose aujourd'hui d'examiner, à la lumière de votre décision et peut-être aussi de celle du tout récent jugement du Tribunal administratif de Guadeloupe, qui a enjoint à l'Université des Antilles de rendre publics les algorithmes utilisés pour le classement des candidats.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Je suis heureux que votre commission ait souhaité m'entendre à la suite de la décision que j'ai prise le 18 janvier dernier. En réalité, j'ai rendu deux décisions ce jour-là : celle que vous avez mentionnée, et une autre, dont on a moins parlé mais qui n'est pas moins importante, relative à la prise en compte de la situation des étudiants porteurs de handicap dans la procédure de Parcoursup.

Je me suis en effet rendu compte que des dispositions spécifiques n'avaient pas été prises pour les candidats porteurs de handicap, ce qui allait les désavantager. Seulement cinq académies sur trente proposaient un accompagnement spécifique. La loi ORE a instauré un dispositif pour améliorer et harmoniser les pratiques au niveau national, avec le nouvel article 612-3 du code de l'éducation. Une instruction du 28 mars 2018 a prévu la mise en place, dans chaque académie, d'une équipe d'accompagnement dédiée et pluridisciplinaire. Ces mesures étaient extrêmement tardives, laissant en suspens de nombreuses questions qui m'ont poussé à m'autosaisir.

Les candidats en situation de handicap avaient été informés, au préalable, de la possibilité de faire figurer dans leur dossier tous les éléments qu'ils jugeraient utiles pour expliquer les particularités liées à leur scolarité et à leur projet de formation, ou à apporter des informations factuelles sur les caractéristiques de leur handicap. La mention de ces éléments pouvait constituer un désavantage. Certains candidats ont pu hésiter à faire état de leur handicap et des besoins d'aménagement en découlant, de peur de voir leur candidature écartée.

C'est la raison pour laquelle j'ai recommandé à la ministre de prévoir des mesures appropriées afin de garantir aux personnes handicapées un accès sans discrimination à l'enseignement supérieur. À cette fin, je lui ai demandé de prendre des dispositions pour assurer la mise en œuvre effective des mesures d'accompagnement, pour veiller à ce que les candidats en situation de handicap ne soient pas pénalisés lors de l'évaluation de leur candidature en raison de leur parcours atypique et, enfin, pour examiner la possibilité de mettre en place, dans chaque académie, un dispositif d'affectation prioritaire de ces candidats sans qu'il leur soit imposé d'attendre la fin de la procédure d'affectation.

Le ministère a été très attentif à ces questions. Les choses se sont faites dans la précipitation pour la procédure de 2018 ; néanmoins, des progrès ont été constatés : un dispositif d'accompagnement a été mis en place en amont et la possibilité de procéder en aval à un réexamen du dossier a été ouverte si le candidat n'a reçu aucune affectation.

Cependant, et votre commission doit y être attentive, le dispositif ne prévoit pas de procédure spécifique pour prendre en compte les particularités des parcours des candidats découlant de leur situation de handicap pendant la phase principale d'examen des candidatures, ce qui constitue en quelque sorte un désavantage. J'y insiste, le Parlement devrait se saisir de cette question, car la politique de la France, c'est l'inclusion, de la maternelle jusqu'aux grandes écoles et à l'université.

J'en viens à la décision principale du 18 janvier dernier. Nous avons été saisis par Pierre Ouzoulias, par Stéphane Troussel, président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, ainsi que par un collectif d'associations et de syndicats, dont l'UNEF, sur l'absence de transparence de la procédure d'affectation et sur le caractère potentiellement discriminatoire de certains critères utilisés pour sélectionner les candidats. À l'issue de notre instruction, nous avons étendu le périmètre de nos recommandations aux bacheliers technologiques et professionnels.

La principale question portait sur la transparence de l'information. Je rappelle que les attendus sont soit nationaux, c'est-à-dire communs à l'ensemble des formations pour chaque filière, soit locaux, c'est-à-dire propres à chaque formation et définis par les commissions d'examen des vœux dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces établissements accèdent aux informations relatives aux candidats disponibles sur Parcoursup. Ils peuvent exporter ces données dans leur propre système d'information. Pour opérer le classement des candidatures reçues, ils ont recours soit à un algorithme pour effectuer au moins un pré-tri soit à l'outil d'aide à la décision de Parcoursup, en le paramétrant en fonction de leurs besoins propres ou en l'utilisant tel quel. C'est ce qu'on a appelé, selon une expression juridiquement impropre, les « algorithmes locaux ».

Les attendus nationaux et locaux sont publiés sur la plateforme Parcoursup ; l'algorithme national a été rendu public par le ministère en 2018, ce qui est un grand progrès en matière de transparence, mais qui ne permet pas de connaître précisément la manière dont les dossiers sont évalués et traités. Les algorithmes locaux et les procédés de traitement des dossiers par les commissions locales d'examen des vœux ne sont pas publics. Les candidats peuvent cependant obtenir la communication des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures, ainsi que des motifs pédagogiques justifiant la décision, mais ce uniquement *a posteriori*, aux termes de l'article L. 612-3 du code de l'éducation. Ces dispositions ont été prises pour protéger le secret de la délibération des jurys.

Il existe donc un conflit d'interprétation entre, d'une part, la loi de 2016 pour une République numérique, qui assure la transparence, et la loi ORE de 2018, qui prévoit une dérogation dans le cas que je viens de citer. Les reproches relatifs à Parcoursup portent sur ce manque de transparence dans la manière dont les dossiers sont évalués, notamment s'agissant des attendus.

Nos recommandations sont donc de veiller à ce que les attendus locaux soient définis de manière suffisamment précise et de prendre les mesures législatives et réglementaires nécessaires afin de rendre publiques toutes les informations relatives au traitement, y compris algorithmique, et à l'évaluation des dossiers des candidats par les commissions locales en amont du processus d'affectation, pour assurer la transparence de la procédure et permettre aux candidats d'effectuer leurs choix en toute connaissance de cause.

À nos yeux, la publication de ces informations ne porte pas atteinte à la souveraineté du jury et au secret de ses délibérations, car elle dévoile non pas le contenu de

l'appréciation portée sur chaque candidature, mais uniquement les critères pris en compte et la manière de les appliquer.

Les associations et syndicats ont saisi les universités afin d'obtenir la communication des procédés algorithmiques. Le tribunal administratif de la Guadeloupe a annulé la décision implicite de refus du président de l'université des Antilles de transmettre ces éléments, en estimant que cette demande ne porte pas atteinte au secret des délibérations. L'Université s'est pourvue en cassation, en s'appuyant sur la dérogation prévue par la loi ORE. La décision attendue du Conseil d'État fera certainement jurisprudence pour l'ensemble des cas encore pendants devant les tribunaux.

Autre problème : l'existence ou non, de critères potentiellement discriminatoires, ce qui me conduit à évoquer le secteur géographique, les élèves boursiers et les bacheliers technologiques et professionnels.

Votre collègue Laurent Lafon s'est vu confier une mission par la ministre sur le premier point. La question de la mobilité des étudiants est particulièrement prégnante en Île-de-France. On ne dispose pas aujourd'hui d'éléments attestant d'une amélioration effective de la situation en matière de mobilité de la périphérie vers le centre de Paris après la première année de Parcoursup.

La ministre a décidé, le 16 janvier dernier, de permettre aux candidats de la région académique d'Île-de-France, c'est-à-dire des trois académies, de postuler à toutes les formations non sélectives universitaires indépendamment de leur département d'origine.

Nous avons recommandé, dans notre décision, de veiller à ce que les obstacles géographiques et sociaux n'entravent pas la mobilité des étudiants. Celle-ci ne doit pas être que formelle : il faut des logements, des transports, des aides financières pour la rendre effective. Elle ne doit pas non plus avoir d'effet contreproductif, c'est-à-dire conduire à la concentration des meilleurs étudiants dans les établissements les plus réputés. Il faut donc conserver la possibilité pour chaque candidat d'être affecté dans une formation proposée dans son académie de résidence, afin d'éviter de détourner de manière systématique les meilleurs étudiants des établissements les moins réputés.

Une autre de nos recommandations porte sur le pourcentage minimal de boursiers. Parcoursup prévoit l'instauration d'un tel pourcentage minimal dans les formations publiques sélectives et dans les formations publiques non sélectives en tension, dans le but de favoriser la mixité sociale. Selon le ministère, le nombre de candidats boursiers ayant accepté une proposition en phase principale lors de la première année de Parcoursup est en hausse de plus de 20 % par rapport aux résultats d'admission post-bac (APB) à la rentrée de 2017. Toutefois, des établissements très demandés ont pu fixer des taux de boursiers très faibles.

Il faut s'assurer que la fixation de ces taux minimaux contribue effectivement à l'objectif de mixité sociale, en évitant la concentration des boursiers dans certaines formations ou établissements. Les taux doivent être fixés de manière harmonisée sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des formations.

J'en viens aux bacheliers technologiques et professionnels, qui reçoivent moins de propositions, sont confrontés à une plus grande attente et font l'objet de davantage de refus. En dépit des efforts réels du ministère, ils ont moins de chance d'accéder à l'enseignement

supérieur dans une filière de leur choix, ce qui explique le nombre d'abandons. Il faut leur offrir un accompagnement accru.

Plusieurs de nos recommandations sont à portée préventive. Lors de notre instruction, nous n'avons pas caractérisé de situations de discrimination, mais nous avons relevé des indices selon lesquels de telles situations pourraient survenir. Il faut corriger la procédure pour éviter que cela n'arrive.

Le ministère a annoncé des modifications destinées à limiter le temps d'attente des candidats et à accompagner davantage les candidats en situation de handicap – je pense au référent handicap dans chaque formation et à la fiche de liaison pour faire part des besoins spécifiques.

Nous surveillons la mise en œuvre du deuxième exercice de Parcoursup, tout comme le fait votre commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur le Défenseur, pour votre exposé complet et très utile. Nous suivons l'application de la loi et mesurons que les débats ayant présidé à la création de Parcoursup ont été très rapides. L'absence de deuxième lecture ne nous a pas permis d'approfondir certains sujets. Nous ne votons malheureusement plus que des lois en urgence...

M. Jacques Toubon. – Il était urgent de mettre fin à APB !

M. Stéphane Piednoir, rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation sur ce sujet qui nous passionne.

S'agissant des candidats porteurs de handicap, lors de mes auditions sur le budget, nous avons relevé qu'un certain nombre d'entre eux ne souhaitaient pas signaler leur handicap, par peur d'être discriminé ou de ne pas recevoir un accueil adéquat dans les universités.

M. Jacques Toubon. – La question est plus générale : elle porte sur le traitement des discriminations. La lutte contre les discriminations, qui consiste à empêcher qu'une différence entraîne une inégalité, finit par constituer une injonction paradoxale. Comment mettre en place une politique d'inclusion pour les personnes porteuses de handicap si la structure – école, entreprise – qui les accueille ne procède pas aux adaptations nécessaires ? C'est la problématique des aménagements raisonnables.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur. – S'agissant de la publication des critères de classement des candidatures, le Sénat avait proposé deux dispositifs : s'en tenir au droit commun ou publier les différents critères tout en garantissant le secret des délibérations. Doit-on s'en tenir à un pré-tri, qui aboutit à un classement que les établissements devraient respecter ? Je n'y suis pas favorable : il doit y avoir une part d'humain dans toute sélection. Dans les bulletins scolaires, on distingue une partie chiffrée et une partie non chiffrée : les enseignants – nous sommes nombreux à l'être ici – savent lire entre les lignes...

S'agissant de la prise en compte du lycée d'origine, il s'agit d'une question très largement parisienne. Dans nos départements, les classes préparatoires privilégient, par exemple, des candidats venant du département, afin de donner en quelque sorte un « bonus » à de futurs bacheliers qui auront tendance à aller dans une classe préparatoire ou une université de proximité.

L'humain et les critères particuliers locaux doivent être préservés.

M. Laurent Lafon. – Merci de vos explications précises. Vous avez fait référence à la mission qui m'a été confiée, laquelle ne porte que sur l'Île-de-France. Les problèmes de Parcoursup, comme les délais d'attente, concernent presque exclusivement cette région. Il en est de même s'agissant des questions de mobilité : cela s'explique par la concentration des établissements, notamment universitaires, à Paris. La capitale a plus de places en licence et en établissement supérieur en général qu'elle ne produit de bacheliers, alors que la situation est inverse dans les deux académies de banlieue.

Une partie de la réponse a été apportée par la ministre, à la suite des premières recommandations que j'ai formulées, lesquelles correspondaient à un amendement débattu au Sénat. Notre assemblée devrait être davantage écoutée...

La régionalisation ne résout pas tout. Elle est liée à la question des élèves boursiers. Les notes n'ont pas la même signification d'un lycée à l'autre. Comment les responsables des établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils analyser des dossiers à partir de données qui ne sont pas identiques ?

Je suis d'accord avec vous : à la lecture des chiffres – même si j'ai quelques doutes sur la fiabilité de certains d'entre eux ! –, il est difficile de faire apparaître des éléments de ségrégation. Il s'agit plus de soupçons que d'une réalité.

Pour éviter toute ségrégation, deux systèmes sont envisageables : l'anonymisation des noms ou des lycées, ou un système plus classique d'augmentation significative, et uniformisée sur l'ensemble des formations, du nombre d'élèves boursiers. Je penche pour la seconde solution.

La combinaison entre la régionalisation et un accroissement du taux de boursiers dans les formations non sélectives nous fera faire un grand pas dans la lutte contre les discriminations en Île-de-France.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour cette audition indispensable. En vous écoutant, monsieur le Défenseur, j'ai pris conscience de l'importance de notre commission sénatoriale dans la gestion du dispositif de Parcoursup. Nous sommes intervenus à plusieurs reprises : Sophie Joissains, en tant que rapporteure de la loi relative à la protection des données personnelles, avait identifié le problème juridique et le Sénat avait voté, à l'unanimité, un amendement. Avec notre tradition de travail consensuel, l'unanimité nous fait approcher d'une forme de vérité !

J'ai un immense regret : au titre de l'article 24 de la Constitution, qui me donne le droit d'exercer un contrôle des politiques publiques, j'ai demandé, sans succès, à la ministre de me transmettre des pièces que vous avez, pour votre part, obtenues. Je suis passé par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui m'a donné raison sur le fond, mais m'a renvoyé vers les universités. J'ai formulé 20 demandes : 4 universités ont refusé de transmettre ces documents au motif qu'ils étaient couverts par le secret des délibérations ; 16 ne m'ont même pas répondu. Je vous ai donc saisi, et vous êtes aussi devenu le défenseur des droits du Parlement ! Nous sommes obligés de passer par votre entremise pour exercer nos droits... Vous avez, selon la loi, la possibilité d'exiger des pièces de l'administration, en saisissant le cas échéant le juge des référés de l'ordre administratif. À un moment où nous réfléchissons à la réforme de la Constitution et au renforcement des droits du

Parlement, je constate que vous êtes mieux armé que nous pour contrôler les politiques publiques !

Notre commission est très attachée à la défense des libertés individuelles. Quelle est la conformité de la dérogation ouverte par la loi ORE avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), promulgué ultérieurement ? Même les pré-classements automatisés ne seraient peut-être pas conformes à ce règlement.

La ministre a demandé aux établissements de respecter un certain nombre de règles, mais le ministère est incapable de faire respecter certaines instructions. Comment obtenir qu'un cadre national soit imposé aux établissements ?

M. Jacques Toubon. – Jusqu'où aller dans la transparence ? Je maintiens ce que j'ai écrit dans ma décision : « la publication de ces informations ne porte pas atteinte au principe de souveraineté du jury et du secret des délibérations, étant donné qu'elle ne vise pas à dévoiler le contenu de l'appréciation portée sur chaque candidature mais uniquement les critères pris en compte dans cette appréciation ainsi que leur méthode d'application. Il est donc recommandé de rendre publiques ces informations ». On ne supprime pas le degré d'intime conviction – comme dans tous les carnets scolaires...

J'ai souhaité traiter, en plus des requêtes qui m'ont été présentées, la question de la mention du lycée d'origine. Une université parisienne a sincèrement reconnu que ses commissions ont établi un paramétrage fixe valorisant tous les lycées parisiens, croyant que leur établissement devait répondre aux exigences académiques limitant le hors-secteur. Selon nous, le critère du lycée d'origine ne peut être pris en compte, ni accessoirement ni systématiquement, pour rejeter des candidatures provenant de lycées moins réputés. Nous nous appuyons ainsi sur la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, à laquelle fut ajouté en 2014 un nouveau critère de discrimination, le lieu de résidence, sur un amendement déposé par Daniel Goldberg, député de Seine-Saint-Denis. Grâce à la carte scolaire, hors dérogation ou dans le cas d'un lycée professionnel, les élèves sont affectés dans le lycée général ou technologique de secteur ; on peut donc avoir une idée de l'adresse personnelle avec le lycée de l'élève, ce qui risquerait de donner lieu à une pratique discriminatoire. Nous recommandons donc de ne pas préciser le lycée d'origine. L'anonymisation du lieu de résidence permettrait d'éliminer le plus gros risque. L'interdiction de prendre en compte le lycée d'origine par les commissions doit être examinée dans le cadre de cette réflexion. Le ministère doit publier une instruction sur ce sujet.

La seule façon de bien prendre en compte les boursiers, c'est d'avoir des taux élevés et harmonisés.

La question sur le RGPD est intéressante. Nous essayons de maintenir un front étanche entre le champ d'exercice de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et celui du Défenseur des droits, car cela ne relève pas du cœur de nos compétences ; si chacun fait son travail, il sera mieux fait. Sans vouloir me défauter, vous devriez interroger la CNIL. Savoir s'il y a des contradictions entre les dispositions du RGPD adoptées après la loi ORE et la loi ORE elle-même serait un sujet intéressant pour la nouvelle présidente de la CNIL.

Mme Sylvie Robert. – La CNIL a déjà rendu un avis, mais une nouvelle saisine de la CNIL pourrait être justifiée. Je remercie M. Toubon de ses précisions sur le secret des

délibérations et sur les nombreuses confusions relatives aux algorithmes locaux ou « maison ». Alors que nous demandions de la transparence, la ministre refusait en arguant du secret des délibérations. Nous verrons en fonction de la réponse que vous apportera la ministre, d'ici à un mois je suppose...

M. Jacques Toubon. – On doit nous répondre dans les deux mois, mais certains ministres sont très diligents – comme Mme Vidal – d'autres moins...

Mme Sylvie Robert. – À mon sens, il n'y a pas de contradiction majeure avec le RGPD, mais la CNIL peut émettre des recommandations supplémentaires pour rendre plus transparents les algorithmes.

M. Jacques Toubon. – Il y a une nouvelle CNIL...

Mme Sylvie Robert. – Elle a été installée ce matin.

M. Jacques Toubon. – Cela vaudrait la peine de la saisir.

Mme Sylvie Robert. – L'algorithme national est pondéré par certains critères et, dans les attendus demandés par les universités, certaines pièces étonnantes sont parfois demandées, qui pourraient donner lieu à des discriminations. Certains jeunes ne sont pas capables d'écrire un CV à 18 ans, ni de fournir une liste de personnalités, et n'ont pas le brevet d'aptitudes aux fonctions d'animateur (BAFA) ...

M. Jacques Toubon. – Deux aspects sont à prendre en compte : d'une part, l'opportunité opérationnelle. Certains éléments sont utiles au choix de la commission, mais la limite juridique n'est pas facile à déterminer. D'autre part, selon la manière dont nous l'interprétons, certains éléments, au regard de la loi de 2008 et des directives communautaires, sont susceptibles de créer une discrimination indirecte au détriment de telle ou telle personne. Si nous étions saisis de cette question, nous l'examinerions ainsi. Au-delà de l'opportunité, existe-t-il un aspect juridique de ce sujet ? Je ne peux répondre *in abstracto*, mais nous pourrions le faire en pratique.

Mme Laure Darcos. – Même si tout est perfectible, je ne sais pas si nous atteindrons un jour la Vérité, monsieur Ouzoulias ! La première année de Parcoursup ne s'est pas si mal déroulée, selon mon expérience de maman utilisatrice...

Il existe une autre forme de discrimination : les chefs d'établissement ne sont pas assez sensibilisés aux observations faites par les professeurs sur la fiche-avenir pour Parcoursup, qui ressemblent parfois à celles d'un bulletin de notes, alors que le professeur est là pour valoriser la candidature de l'élève. J'ai ainsi vu des élèves qui avaient d'excellentes notes, mais de très mauvaises observations, car ils étaient dans le collimateur du professeur. En cas de telles remarques négatives, l'élève n'est-il pas alors systématiquement classé dans une colonne négative ?

M. Jacques Toubon. – L'algorithme digère uniquement ce qu'on lui fournit...

Mme Laure Darcos. – Il peut y avoir des colonnes plus ou moins positives ou négatives en fonction des notes mais aussi des observations ! Le CV est une bonne chose mais il ne valorise pas suffisamment l'engagement des jeunes, par exemple en tant que délégué de classe. Il faudrait prendre en compte ces petits « plus ».

Attention à ce que la réforme du lycée n'aboutisse pas à faire pression sur les élèves pour choisir telle ou telle spécialité. Réfléchissons à la corrélation entre la réforme du lycée et Parcoursup.

M. Jacques Toubon. – Je suis tout à fait d'accord. Rédiger une lettre de motivation peut désavantager certains enfants qui n'en ont jamais entendu parler...

Mme Laure Darcos. – Ce sont les parents qui l'écrivent !

M. Jacques Toubon. – On observe ce problème en classe de troisième pour le stage d'observation... La réforme du lycée prévoit un grand oral, ou d'autres aspects incontestablement très créatifs, mais cela interpelle si l'on souhaite une égalité rigoureuse.

Cet avis du Défenseur des droits sur Parcoursup, contrairement à d'autres, est modéré et ne vise pas à clouer le dispositif au pilori. Nous n'avons pas constaté de système de discrimination général, bien au contraire. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain, et poursuivons les améliorations !

Les attendus doivent être enrichis, notamment de paramètres positifs. Transmettre des informations non individuelles n'est pas briser le secret des délibérations, qui ne s'y oppose pas. Le Conseil d'État tranchera.

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

Mme Colette Mélot. – Contrairement au système APB, Parcoursup réussit-il à bien intégrer, sans discrimination, les étudiants n'ayant pas eu de réponse pour leur première année et ayant dû faire une année sabbatique, ou bien ceux ayant échoué en première année ?

M. Jacques Toubon. – Nous n'avons pas été saisis d'une telle demande. Je suppose que le système a dû bien fonctionner.

Mme Colette Mélot. – Avec APB, ces étudiants avaient beaucoup de mal à être réintégrés dans le système.

M. Jacques Toubon. – En dehors du taux d'abandon de certaines catégories d'étudiants, provenant notamment de lycées technologiques et professionnels, nous avons l'impression que Parcoursup a traité presque toutes les demandes et qu'il n'y a pas d'étudiant laissé au bord du chemin ; mais cela reste à vérifier.

M. Jacques Gersperrin, président. – Merci pour ces réponses très précises. Si le Sénat avait été mieux écouté, nous n'en serions probablement pas là.

M. Jacques Toubon. – Je reste à votre disposition ainsi qu'à celle de l'ensemble du Sénat. Monsieur Lafon, nous pourrions vous donner tous les éléments dont nous disposons. Voilà l'illustration de la co-construction ou de la démocratie participative !

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

M. Jacques Groperrin, président. – M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d’université (CPU), n’ayant pu venir aujourd’hui, nous accueillons MM. Guillaume Gellé, président de l’université Reims Champagne-Ardenne et de la commission de la formation et de l’insertion professionnelle de la CPU et Philippe Raimbault, président de l’université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées et de la commission juridique de la CPU.

Le Défenseur des droits vient de nous détailler sa décision rendue le 18 janvier dernier au sujet des algorithmes locaux de Parcoursup. Il nous a également présenté ses recommandations à la ministre Frédérique Vidal. Un tout récent jugement du tribunal administratif de Guadeloupe a enjoint à l’université des Antilles de rendre publics les algorithmes utilisés par l’outil d’aide à la décision.

Dans ce contexte, il nous a semblé important d’entendre la CPU afin de savoir précisément comment ont fonctionné les commissions d’examen des vœux dans vos établissements, quels outils ont-elles utilisés, dans quelle proportion ont-elles eu recours à des pré-classements au moins partiellement automatisés, et quel a été le travail du jury à partir de ces pré-classements.

M. Guillaume Gellé, président de la commission de la formation et de l’insertion professionnelle de la Conférence des présidents d’université. – Je vous prie d’excuser M. Roussel qui a été retenu dans son établissement. Je vous remercie de votre invitation, au nom des 130 établissements publics d’enseignement que représente la CPU. Ce moment est important, car vous avez enrichi les débats sur l’accès des bacheliers à Parcoursup ; je salue également le travail de votre commission et de son rapporteur, M. Groperrin, sur la loi ORE. Le Sénat joue un rôle particulier d’établissement de la loi et de contrôle des politiques, de par son exigence constante sur la qualité des textes et le suivi de leur application. Le 16 janvier dernier, le Sénat a aussi organisé un débat sur le bilan et l’évaluation de Parcoursup, un an après la mise en place du système.

La rentrée 2018 a été marquée par la poursuite d’une augmentation soutenue des effectifs étudiants. Effet de l’arrivée des enfants du baby-boom de l’an 2000, en octobre 2018, 288 000 étudiants supplémentaires étaient inscrits en première année de licence, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2017, grâce aussi à une augmentation des capacités d’accueil. Cela correspond chaque année à l’ouverture d’une université supplémentaire de la taille de celle de Nantes.

Dans ce contexte, Parcoursup a été mis en place, notamment après un appel de la communauté universitaire à arrêter la sélection par tirage au sort et à stopper l’échec en premier cycle, grâce à la prise en compte de davantage d’éléments dans l’orientation.

Un travail d’envergure a été réalisé, dans des délais contraints, par le personnel enseignant, administratif et technique des universités, avec l’instauration de nouveaux processus. Je salue le travail incroyable et la réactivité de nos collègues. Nous avons défini les attendus nationaux et locaux, élaboré des parcours personnalisés « Oui, si... » et construit le

système de commissions d'examen des vœux. Cela nous a permis de reformaliser certains fondamentaux au regard des candidatures.

Parcoursup a eu des effets positifs. Il engage les étudiants et les équipes pédagogiques dans une démarche de responsabilisation pour élaborer un parcours de formation à l'université. Parcoursup demande aux lycéens de réfléchir à leur avenir et au personnel de l'université de s'interroger sur un meilleur accompagnement des lycéens dans leur parcours de réussite. Ce dialogue n'avait jamais eu lieu au niveau des licences générales, à la différence des instituts universitaires de technologie (IUT). Pour la première fois, les enseignants-chercheurs ont accès au dossier des élèves. Grâce à cela, nous avons réussi à mobiliser les équipes. Dans quelques années, nous verrons probablement les effets de ce dispositif : c'est un processus d'orientation qui s'anticipe et qui devrait garantir une plus grande réactivité. Des rencontres ont été organisées sous la tutelle des recteurs pour aider au remplissage des fiches-avenir, ou montrer comment la commission d'examen des vœux devait procéder, restaurant le dialogue entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur.

À la différence d'APB, cette mobilisation a laissé une part déterminante à l'intervention humaine à tous les stades, notamment à celui de la commission d'examen des vœux. Pour la CPU et l'ensemble de nos collègues, il était urgent de travailler sur l'orientation, la cohérence des parcours et la réussite universitaire. Tel est le rôle de la commission d'examen des vœux puis de l'aménagement des parcours « Oui, si... »

Dans mon université de Reims, plus de soixante commissions d'examen ont mobilisé au minimum quatre à cinq personnes chacune, et ont fait l'objet de procès-verbaux. Pour l'entrée en licence de psychologie, 1 500 candidatures ont été examinées durant deux jours pleins. Les jurys ne se sont pas seulement appuyés sur les résultats quantitatifs, mais aussi sur les lettres de motivation pour classer les candidatures dans les filières en tension. En outre, les licences qui n'ont pas de problème de capacité d'accueil ont aussi étudié en détail les dossiers. Cet effet positif vaut pour toutes les filières et établissements.

Bien sûr, Parcoursup ne pouvait être parfait dès la première année et des améliorations doivent être apportées. La CPU a été entendue sur la hiérarchisation des vœux et le raccourcissement du calendrier, pour moins stresser les élèves. Nous prôtons aussi l'affichage du rang des derniers admis afin de montrer que le processus se déroule, prend du temps, mais que chaque élève garde ses chances d'accès.

Les questions en cours d'examen – à des phases différentes – sont l'anonymisation des dossiers, la transparence sur la mobilité inter-académique, et les quotas réservés aux étudiants boursiers. Actuellement, Parcoursup interclasse, au niveau national, des candidats pour répondre aux critères de mobilité inter-académique ou de quotas de boursiers.

M. Philippe Rimbault, président de la commission juridique de la Conférence des présidents d'université. – Avec Parcoursup, nous disposons d'un encadrement législatif et réglementaire. Un pas important a été franchi. L'encadrement est national, avec la communication du code source de l'algorithme, mais aussi local. La CPU considère que la phase locale renvoie à des commissions de classement qui correspondent à des dispositifs où interviennent les instances des universités – comme le conseil d'administration ou le conseil académique – pour définir les attendus, les capacités d'accueil ou formaliser les commissions notamment. Il n'y a jamais eu de fonctionnement entièrement automatisé. Nous rejetons donc le terme d'algorithme, qui renverrait à une procédure totalement informatisée, ce qui n'est jamais le cas. La CNIL a rappelé qu'il n'y a pas

nécessairement d'algorithme à ce moment-là – ce qui correspond à la pratique. Selon elle, ce dispositif ne pose pas de problème au regard du RGPD en l'absence d'automatisme complète.

Selon l'article L. 612-3 du code de l'éducation, « les obligations résultant des articles L. 311-3-1 et L. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration sont réputées satisfaites dès lors que les candidats sont informés de la possibilité d'obtenir, s'ils en font la demande, la communication des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures ainsi que des motifs pédagogiques qui justifient la décision prise ». Cette information, *a posteriori* et non *a priori*, préserve deux principes : le secret des délibérations et la souveraineté du jury, celle-ci étant indispensable pour faire éventuellement évoluer les critères en urgence afin de répondre à un afflux massif de candidats. Ces deux principes essentiels justifient l'exception au principe général de communication de l'algorithme lorsqu'il fonde une décision individuelle. Le Conseil constitutionnel, saisi d'un recours, a validé le dispositif, qui ne méconnaît pas le droit d'égal accès à l'instruction.

La CNIL et la CADA ont rappelé l'importance du secret des délibérations d'un jury, tandis que le Défenseur des droits a estimé qu'il faudrait plus de transparence sur les critères utilisés. Mais selon nous, cela nuirait aux deux principes que j'ai rappelés. L'entrée dans le supérieur répond à un processus mixte, rassemblant l'algorithme national et les délibérations du jury.

La décision du tribunal administratif de Guadeloupe est la seule jurisprudence dont nous disposons à ce jour. Elle n'a pas été prise après le recours d'un étudiant – il y en a très peu – mais sur un requérant d'habitude, l'UNEF. Nous attendons d'autres jurisprudences, car il n'est pas rare, dans une première série de décisions, que les premières jurisprudences soient contradictoires. Le Conseil d'État a été saisi en cassation du jugement du tribunal administratif de Guadeloupe. Professeur de droit, il me semble que cette décision est fragile, car elle s'appuie sur le fait que l'exception mentionnée à l'article L. 612-3 du code de l'éducation ne s'appliquerait pas aux tiers. On reviendrait alors au principe général de l'article L. 311-3 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel lorsqu'une décision individuelle est fondée sur un algorithme, celui-ci doit être publié et communiqué à l'intéressé. Or la CADA a tiré des conclusions exactement contraires à la décision du tribunal administratif... J'espère que le Conseil d'État clarifiera cette jurisprudence.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur. – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Nous sommes globalement d'accord sur de nombreux sujets, comme la souveraineté du jury d'admission dans l'enseignement supérieur. Une décision d'affectation fondée uniquement sur un algorithme serait une offense à la faculté de jugement des enseignants. Certains critères sont chiffrés, d'autres non, comme les appréciations. Doit-on pondérer chacun des critères ? Professeur de mathématiques, je sais que les professeurs ont parfois des appréciations plus subjectives – acceptons ce fait.

Je ne suis pas favorable à la lettre de motivation. Nous n'avons aucune assurance que ce soit le lycéen qui l'écrive. Au mieux, c'est son entourage familial ; au pire, il va payer une entreprise pour le faire. Apporter à ces lettres un crédit important est contraire à ce que veulent les enseignants – et ils sont nombreux dans notre commission. Je suis également modérément favorable à la mention d'autres activités en dehors du lycée.

À votre connaissance, certaines universités attendent-elles des jugements du même type que celui du tribunal de Guadeloupe ?

L'anonymisation du lycée d'origine est un sujet réel dans la région parisienne. Mais certains établissements ont noué une relation de confiance avec des universités ou des classes préparatoires, et donnent à leurs élèves des bonus dans leur classement. Il serait dommage de se priver de cela. Si certains établissements n'ont aucun souci pour remplir leurs classes, d'autres peinent à le faire. Par ce biais, ils parviennent à attirer des lycéens qui sinon se seraient autocensurés et n'auraient jamais demandé une place, par exemple en classe préparatoire.

M. Laurent Lafon. – Parmi les éléments positifs, vous citez le lien entre les équipes pédagogiques du secondaire et du supérieur. Parcoursup a été mis en place dans un délai court, pendant lequel ce lien n'a pas toujours été suffisamment assuré. Envisagez-vous d'améliorer cela cette année, et de quelle manière ?

Que pensez-vous de l'anonymisation du nom et du lycée d'origine ? La répartition sociale et territoriale est très marquée en Île-de-France. La prise en compte ou non du lycée d'origine peut être interprétée comme un élément de discrimination supplémentaire.

Lors de la campagne 2018, la prise en compte de quotas de boursiers a été prise en compte de façon très disparate selon les universités et les filières, avec des taux allant de 2 % à 50 %, par la duplication de ce qui avait été réalisé les années précédentes. Faut-il augmenter ces taux et les uniformiser sur l'ensemble des universités et des filières ?

M. Pierre Ouzoulias. – Mieux vaut échanger de vive voix que de traiter ce problème devant les tribunaux. Je crois à la vertu d'un dialogue transparent. Nous avons reçu le Défenseur des droits, qui a rendu un avis circonstancié. La CADA a rendu plusieurs avis, même si vous n'en citez qu'un seul, et le Comité éthique et scientifique de Parcoursup a publié un rapport, qui est un élément fondamental d'appréciation du dispositif.

Nous devons clairement dissocier les deux étapes fondamentales de l'analyse du dossier. D'une part, les « algorithmes locaux » – l'expression est malheureuse et je peux la retirer si vous le souhaitez – établissent un pré-classement, une pré-analyse en fonction d'une grille prenant en compte différents critères. Selon le Comité éthique et scientifique de Parcoursup, « la tâche ne pouvait être entièrement manuelle au vu du nombre de dossiers », pour établir le classement le plus approprié en fonction des vœux des élèves et de leur adéquation à la formation. Au vu de la totalité des dossiers, de telles procédures ont concerné 23,4 % des formations en général, mais 56,5 % des entrées en licence et 47 % des entrées en IUT. Nous aurions préféré que ce soit la ministre qui nous transmette ces chiffres plutôt que le Comité...

Que ce soit le Comité, le Défenseur des droits ou la CADA dans certains de ses avis, tout le monde demande plus de publicité sur les critères de pré-classement. Bien entendu, la décision du jury est souveraine.

Je dispose de l'algorithme de la seule université de Pau : le BAFA vaut 15 points - c'est important que les candidats le sachent - et les filières se voient attribuer des coefficients : la philosophie, par exemple, a un coefficient 4. Il s'agit d'un problème non pas juridique, mais de transparence par rapport aux dossiers des étudiants. Je sais très bien comment les commissions ont fait leur travail – nous n'allons pas revenir sur les difficultés. Mais je veux obtenir une garantie de publicité de ces critères, qui serait de nature à renforcer l'adhésion à Parcoursup. Tout est clair, hormis une petite partie opaque, une sorte de boîte

noire. La réaction des usagers est donc de croire qu'on leur cache des choses. Cette publicité est importante pour la pérennité de la plateforme.

Mme Sylvie Robert. – Certaines formations ont exigé des candidats la transmission de pièces potentiellement discriminantes, par exemple un curriculum vitae ou encore un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ou d'animatrice (BAFA). La CPU a-t-elle pu faire des recommandations à ses membres afin d'assurer une harmonisation des pièces demandées ?

M. Guillaume Gellée. – La CPU est très attachée au principe d'autonomie des établissements et n'a donc pas vocation à être prescriptive à l'égard de ses membres. Les établissements ont pu traiter leurs attendus de manière très diverse : certains se sont contentés des attendus nationaux, d'autres ont souhaité les compléter par des attendus locaux pour tout ou partie de leurs formations.

Mme Sylvie Robert. – Mais la CPU a une vision d'ensemble sur le territoire et peut faire des recommandations aux universités ! Sur la hausse des droits d'inscription à l'université des étudiants extra-communautaires, la CPU a bien parlé d'une seule voix !

M. Guillaume Gellée. – La CPU peut effectivement adopter des positions communes en assemblée plénière. Elle ne s'est cependant pas prononcée sur la question des attendus locaux et il est encore trop tôt pour établir un bilan complet de Parcoursup. Néanmoins, elle participe au comité de suivi de la plateforme.

S'agissant de l'anonymisation des dossiers des candidats, la CPU n'y est pas hostile, sur aucun des champs envisagés. Les représentants des classes préparatoires aux grandes écoles ont plus de réserves, notamment au regard du lycée d'origine. La ministre devrait annoncer sa décision dans les prochains jours.

S'agissant du lien entre les équipes du scolaire et du supérieur, Parcoursup a permis un très fort et bénéfique rapprochement.

S'agissant de la réforme du lycée, la CPU a signé la Charte Horizon2021 afin de garantir aux lycéens que leur choix de spécialités ne sera pas un obstacle à leur orientation au sein de l'enseignement supérieur. Il s'agit d'un engagement de la CPU qui recommande à ses membres de s'y conformer.

S'agissant des taux de boursiers, la CPU est favorable à l'instauration de taux planchers. Quant aux taux extra-académiques, la CPU estime qu'il s'agit d'une innovation intéressante, les universités ont conscience d'avoir un rôle à jouer à la fois dans l'aménagement du territoire et dans l'accompagnement de la mobilité étudiante.

Sachez que, même lorsque les filières étaient en tension, certaines universités ont choisi d'accueillir tous les candidats en augmentant leurs capacités d'accueil.

Certaines formations ont classé manuellement les dossiers. D'autres ont utilisé l'outil d'aide à la décision, qui était déjà la disposition des établissements sur la plateforme APB.

Publier en amont les critères de pré-classement ce serait aussi brider excessivement la liberté des jurys : leur composition et leur appréciation peuvent changer d'une année sur l'autre !

M. Philippe Raimbault. – A ce jour, nous avons connaissance de deux autres recours similaires, l'un au Havre, l'autre en Corse. Mais l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) a engagé une démarche auprès de tous les établissements donc d'autres recours pourraient encore être déposés. En revanche, nous n'avons pas trace de contentieux engagés par des candidats eux-mêmes.

Ce lien renforcé entre le scolaire et le supérieur nous a permis d'être beaucoup plus efficaces et opérationnels sur un certain nombre d'appels à projets dans le cadre du PIA3 ou de la réforme du lycée par exemple. C'est un exemple d'effets bénéfiques collatéraux de Parcoursup !

La publication en amont des critères de pré-classement n'est pas souhaitable car ces critères peuvent évoluer d'une année sur l'autre mais aussi car elle risquerait d'encourager des conduites stratégiques (reposant sur la bonne connaissance sociale ou des moyens financiers) dont les effets sociaux ne sont pas souhaitables.

M. Pierre Ouzoulias. – La circulaire ministérielle sur la mise en œuvre de Parcoursup était très claire : dans un objectif de transparence, elle demandait à toutes les formations d'explicitier les critères qu'elles avaient retenus. C'est l'application, à la lettre, de cette circulaire que le Défenseur des droits appelle de ses vœux dans sa décision.

La réunion est close à 18 h 55.

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Audiovisuel extérieur - Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous poursuivons ce matin nos travaux sur l'audiovisuel extérieur.

Après avoir auditionné, il y a trois semaines, le directeur général de la Deutsche Welle, nous accueillons le secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, M. Maurice Gourdault-Montagne qui a été chargé de piloter un groupe de travail sur l'avenir de l'audiovisuel public extérieur.

Je rappellerai que la réforme de l'audiovisuel, qui pourrait intervenir au second semestre de cette année, devrait aussi concerner l'audiovisuel extérieur, ne serait-ce que dans ses modalités de gouvernance et de nomination de ses dirigeants.

Les questions du niveau et des modalités du financement de l'audiovisuel extérieur demeurent également des sujets de réflexion. Une véritable course à la maîtrise de l'information a été lancée par des pays comme la Chine et la Russie, qui déploient des moyens considérables.

Face à ce défi géopolitique, notre modèle est questionné. Faut-il renforcer la dimension officielle de l'audiovisuel extérieur ou, au contraire, consacrer son indépendance ?

Le choix qui sera fait aura évidemment des conséquences sur les modalités d'exercice de la tutelle et les liens avec le reste de l'audiovisuel public.

Nous vous laissons, monsieur le secrétaire général, nous présenter les réflexions et les propositions de votre groupe de travail. Je donnerai ensuite la parole à mes collègues afin d'approfondir le débat.

M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. – Vous avez bien résumé les enjeux, madame la présidente. Votre commission a beaucoup travaillé sur ce sujet. J'ai lu le rapport sur les moyens de réenchanter l'audiovisuel public à l'heure du numérique. Je vais revenir à la fois sur le contexte, les enjeux et les arbitrages à venir, sachant que nous faisons face à la nécessité de faire mieux avec moins de moyens.

La compétition est devenue très forte pour conserver une part d'influence dans le monde. France Médias Monde et TV5 Monde diffusent des programmes dans une quinzaine de langues. Peu de pays font aussi bien dans le monde, si on laisse de côté la Chine, la Russie et la Grande-Bretagne. L'audiovisuel extérieur constitue un relai d'influence politique, culturel et éducatif dans un monde en déconstruction. La France est aujourd'hui encore regardée comme un pays leader. France 24 a été créée pour nous permettre de conserver une place face à CNN, à la BBC et à Deutsche Welle. L'audiovisuel est un maillon essentiel d'un continuum. On ne peut affaiblir un des maillons sans porter atteinte aux autres (Institut français, alliances françaises, lycées français, coopérations scientifiques et universitaires). Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères entretient des relations étroites avec les opérateurs de l'audiovisuel extérieur en siégeant au conseil d'administration de France Médias Monde ou en participant à la délégation des hauts fonctionnaires de TV5 Monde. Il y a 32 attachés audiovisuels dans les ambassades dont l'une des missions est d'appuyer le développement de ces médias à l'étranger.

Les missions de l'audiovisuel extérieur font écho aux priorités de la politique étrangère définies par le Président de la République. L'Afrique est la première priorité. La diffusion de programmes en haoussa, en swahili et en mandingue représente un enjeu stratégique, de même que le projet de diffusion de programmes en peul, ces deux dernières langues étant pratiquées au Sahel, territoire travaillé par la menace terroriste. TV5 Monde bénéficie de 5 millions de vues par mois pour ses contenus numériques en Afrique.

La deuxième priorité est la stabilisation des zones de tensions. Elle demeure particulièrement d'actualité au Moyen-Orient. Par ailleurs, le Président de la République a donné un caractère prioritaire aux thématiques du développement durable et de l'égalité homme/femme. La francophonie aussi reste un enjeu important comme l'a rappelé le chef de l'État lors du sommet d'Erevan. Enfin, le développement numérique est une nécessité afin de mieux s'adresser à la jeunesse. TV5 Monde consacre 12 % de son budget au numérique et France Médias Monde 6 %. 42,7 % des utilisateurs de France Médias Monde accèdent à ses programmes sur un support numérique.

Parmi les priorités de notre diplomatie, il convient également de mentionner la lutte contre les modes de pensées radicalisées, la manipulation de l'information ainsi que l'accompagnement du projet européen. À cet égard, le renforcement de la coopération entre acteurs audiovisuels européens doit être encouragé. C'est le sens des initiatives récentes d'Arte, mais aussi de France Médias Monde et de la Deutsche Welle qui ont été auditionnés par cette commission le 30 janvier dernier.

Nous connaissons aujourd'hui un contexte d'attente renouvelées à l'égard de l'audiovisuel extérieur avant la réforme de l'audiovisuel public qui devrait aussi avoir des conséquences budgétaires. Des économies importantes ont été demandées. Les crédits de France Médias Monde ont baissé de 1,6 million d'euros en 2019 et une baisse supplémentaire de 1,9 million d'euros est attendue sur la période 2020/2022. Les crédits de TV5 Monde sont en baisse de 1,2 million d'euros en 2019. Pour atteindre l'équilibre budgétaire, France Médias Monde a dû renoncer à la diffusion de France 24 sur la TNT en Outre-mer tandis que TV5 Monde prévoit d'arrêter son partenariat avec le Conseil International des Radios Télévisions d'Expression française (CIRTEF) avec l'accord des partenaires, ainsi que la diffusion sur le câble en Grande-Bretagne et en Irlande.

Ce contexte géostratégique a servi de cadre au groupe de travail que j'anime et qui réunit France Médias Monde, TV5 Monde, Arte, l'Institut français et des personnalités comme Catherine Smadja et François Guilbeau, ainsi que Joëlle Garriaud-Maylam pour le Sénat et Pierre-Alain Raphan pour l'Assemblée nationale. L'ensemble de ces acteurs a fait part de ses réflexions afin de mieux cibler les priorités de notre audiovisuel extérieur. Le Premier ministre a par ailleurs confié une mission de réflexion complémentaire à Olivier Courson dont le rapport est attendu pour la fin mars.

Concernant l'idée de rapprocher France Médias Monde et l'Agence française de développement pour permettre au groupe audiovisuel de bénéficier d'un financement complémentaire, des possibilités existent mais elles ne permettront pas de tout résoudre. Un financement au titre de l'aide au développement peut être justifié, pour autant qu'il satisfasse les critères arrêtés lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 et les modalités d'intervention spécifiques de l'AFD. RFI a ainsi créé une émission consacrée au développement durable pouvant répondre à ces critères. 19 pays ont été reconnus comme prioritaires pour bénéficier de l'aide française au développement. En tout état de cause, ce financement n'apportera pas de réponse aux difficultés structurelles de France Médias Monde.

Le groupe de travail a examiné le projet de transformation numérique de Monte Carlo Doualiya (MCD), qui dispose de 28 relais FM, le basculement sur le numérique pouvant être envisagé dès lors que l'accès à internet est garanti. Toutefois il n'est pas exclus de devoir conserver une diffusion hertzienne, l'essentiel étant de pouvoir atteindre notre public. Des synergies sont également envisagées avec la rédaction arabe de France 24 dans le cadre de ce projet de transformation. Une telle décision nécessite en tout état de cause un endossement politique fort.

L'ensemble de ces réflexions sur les priorités de notre audiovisuel extérieur doit aboutir au printemps. Quelques grands principes doivent guider notre action. Nous ne devons pas désarmer face à une concurrence exacerbée de la part de la Chine mais également de la Russie de retour en Afrique. Si nos ambitions sont universelles, nous devons définir les objectifs et différencier nos actions sachant que nous ne pouvons être présents partout avec la même intensité. Il faut donc calibrer l'action en fonction des zones ; universalité n'est pas synonyme d'uniformité.

Nos priorités géographiques restent l'Afrique et le Proche et le Moyen-Orient. Notre politique d'influence doit prioritairement s'exercer à travers la francophonie et en direction des jeunes. Le Moyen-Orient demeure une zone de stabilisation soumise à la pression de la radicalisation islamiste, notre présence à Chypre via notre émetteur constituant

de ce point de vue un atout, alors que nous savons que d'autres acteurs comme Al-Jazeera seraient prêts à nous remplacer.

La zone Asie-Pacifique vaste ensemble géographique et démographique, est soumise à l'influence grandissante de la Chine. L'Europe orientale est également un enjeu, à travers la diffusion en Roumanie, porte d'entrée dans les Balkans. En Amérique latine, le succès considérable de France 24 en espagnol pourrait créer un sentiment d'abandon si une décision de retrait était prise. Enfin, la coopération franco-allemande réaffirmée dernièrement à travers le traité d'Aix-la-Chapelle ouvre des perspectives d'actions communes, notamment dans les Balkans. Le comité de suivi de ce traité dont nous avons décidés le principe récemment entre ministère des Affaires étrangères français et allemand, aura à connaître des enjeux relatifs à l'audiovisuel extérieur.

Pour conclure, je souligne qu'aucune décision n'a encore été prise et nous aurons donc besoin de l'éclairage de votre commission. À cet égard, alors que la réforme de l'audiovisuel public aura un impact sur la gouvernance de l'audiovisuel extérieur, il est essentiel que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères soit dans les organes de décision des nouvelles structures car cela constitue un gage de cohérence de notre action extérieure.

M. Jean-Pierre Leleux. – Certains pays comme la Chine développent une politique dynamique en matière d'audiovisuel extérieur tout en limitant très fortement la diffusion des médias étrangers sur leur sol. Que pensez-vous du principe de non-réciprocité en matière d'audiovisuel extérieur ?

On constate qu'il n'y a pas encore de modèle européen en matière d'audiovisuel extérieur. Le financement est porté par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en France, les dotations budgétaires en Allemagne. La Grande-Bretagne marie redevance et aide publique au développement. Par ailleurs, si ce financement est dynamique en Allemagne et en Grande-Bretagne, il est en baisse en France. Ne faudrait-il pas accroître les moyens de l'audiovisuel extérieur quitte à diversifier son financement ?

Les mutualisations entre les entreprises de l'audiovisuel public constituent une des clés de leur avenir afin, en particulier, de procéder à des réallocations de moyens pour développer leurs offres numériques. Est-ce que vous estimez possible d'accroître encore ces mutualisations entre France 24 et France Télévisions, d'une part, et RFI et Radio France, d'autre part ?

L'État s'interroge sur le périmètre de l'audiovisuel extérieur. Des remises en cause sont engagées avec la suppression de la diffusion hertzienne de France Ô et France 4. Pouvez-vous nous rassurer concernant l'avenir de la diffusion hertzienne de la radio Monte Carlo Doualiya ? Car, au-delà des éventuels moyens numériques de diffusion, l'objectif demeure d'atteindre les auditeurs...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour compléter la deuxième question de notre collègue, je rappellerai quelques chiffres : le budget de la chaîne internationale allemande *Deutsche Welle* est de 350 millions, en croissance de 25 millions en 2019, tandis que celui de *BBC World* s'élève à 430 millions. Ces montants sont à comparer avec le budget cumulé de France Médias Monde et TV5 Monde qui s'établit à 333 millions.

M. Maurice Gourdault-Montagne. – La Chine déploie des moyens sans commune mesure avec les nôtres. La chaîne CCTV diffuse dans de nombreuses langues et couvre l'ensemble du monde.

CCTV est présente en France mais France 24 ne l'est pas en Chine malgré nos multiples demandes. Mais envisager ce problème sous l'angle de la réciprocité est compliqué. Outre que cette notion n'a pas d'écho particulier dans la langue et dans la culture chinoises, les autorités chinoises ont tendance à globaliser les sujets. Toute prise de position, par exemple un refus de diffusion en France d'une télévision chinoise, doit donc s'analyser à cette aune, car elle peut aussi avoir des conséquences en retour, par exemple sur l'exercice de leurs métiers par nos journalistes sur place. L'introduction d'un nouveau média en Chine comme France 24 est cependant une affaire d'un autre niveau, encore plus complexe.

Vous avez cité les trois modèles européens. Nous ne sommes pas très éloignés en termes de moyens mais nous sommes organisés différemment notamment sur le plan des principes budgétaires. Les Allemands ont par exemple un principe de pluriannualité qui sécurise leur financement ; la seule incertitude est liée à la bonne entente entre les « intendants », autrement dit les présidents des différents médias. Au Royaume-Uni, le budget régalien est en baisse dans tous les domaines sauf pour ce qui relève du *soft power*. Dans ce contexte, la France se doit de préserver ses outils de *soft power* qui est une dimension essentielle de l'influence aujourd'hui.

Des mutualisations entre France 24 et France Télévisions, d'une part, et RFI et Radio France, d'autre part, sont possibles notamment en ce qui concerne les rédactions. Nous y travaillons. France 24 pourrait ainsi être autorisée à utiliser davantage le travail de France Télévisions.

En ce qui concerne Monte Carlo Doualiya, il nous semble que l'essentiel n'est pas d'être à la pointe de la technologie mais d'atteindre nos publics. Nous faisons en sorte que cela soit possible à travers une étude précise des zones et de la réception selon les zones.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – On notera tout de même au regard des enjeux que vous avez mentionnés que l'Allemagne a augmenté le budget de son audiovisuel extérieur, au contraire de la France qui l'a baissé...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je me réjouis de l'initiative de la commission de la culture de vous entendre Monsieur le secrétaire général. En tant que rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères des crédits de l'audiovisuel extérieur, je crois important que les Affaires étrangères soient au cœur de cette problématique car il en va de la place de la France à l'étranger.

Nous devons mettre fin à cette situation de baisse continue des budgets de l'audiovisuel extérieur. Il est inadmissible que France 24 ne soit plus diffusée dans la région de New-York, lieu emblématique de la diplomatie internationale, pour une économie de 300 000 euros. De nombreux diplomates étrangers ont besoin de la présence de notre langue, qui est aussi le véhicule de nos valeurs. Cela va au-delà de la francophonie.

Dans le cadre du groupe de travail informel que vous présidez et auquel j'ai participé, nous avons examiné les possibilités d'abonder le budget de l'audiovisuel extérieur avec celui de l'aide au développement. Il est vrai que l'agence française du développement

(AFD) dispose de lignes budgétaires importantes et qu'un certain nombre d'objectifs sont communs.

Il y a une urgence considérable à rétablir la vocation universelle de la France et l'audiovisuel public extérieur y participe de façon essentielle.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous partageons ce plaidoyer. C'est pourquoi nous organisons cette série d'auditions qui nous permettra de bâtir et de présenter des propositions fortes le moment venu pour garantir à l'audiovisuel public extérieur ses moyens.

M. Michel Laugier. – Selon vous, qui a la tutelle de l'audiovisuel public extérieur ? Celle-ci est partagée entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère de la culture. Mais j'ai l'impression qu'au final c'est le ministère de l'Économie qui décide...

Jean-Pierre Leleux a parlé tout à l'heure de mutualisations des moyens. Je voudrais évoquer ici l'Agence France-Presse (AFP) qui a un réseau très développé à l'étranger et qui réalise un travail audiovisuel important désormais. N'y a-t-il pas des synergies à mettre en place également avec ce média ?

Mme Catherine Dumas. – La question de l'audiovisuel extérieur comme vous l'avez souligné participe des politiques régaliennes de l'Etat : l'influence des médias dans le monde est importante. L'Etat a réaffirmé que son objectif était d'atteindre une audience de 150 millions de personnes par jour. Pensez-vous que cela soit compatible avec les restrictions budgétaires et avec le rapprochement entre l'AFD et France Médias Monde ?

M. André Gattolin. – Je tiens tout d'abord à relativiser la mesure d'audience effectuée par France Médias Monde et RFI qui sont, comme vous le savez, déclaratives. La vraie question est celle de la stratégie et surtout des objectifs recherchés. Quelle est la vision de France 24 et quelle est sa ligne éditoriale ? Dans certains pays l'audiovisuel extérieur n'est pas en lien avec la politique étrangère française voire, comme au Cambodge, semble soutenir un gouvernement contesté. Il ne faudrait pas que la préservation de l'influence française se fasse au détriment de nos valeurs et au prix de compromissions. Je m'interroge enfin sur la décision prise sans aucune transparence de lancer une antenne de France 24 en espagnol pour un impact probablement faible. Il pourrait être utile d'utiliser les productions de notre audiovisuel public.

Mme Sylvie Robert. – Je m'interroge, comme Catherine Dumas, sur le rapprochement entre France Médias Monde et l'AFD. Il ne faudrait pas qu'il se fasse au détriment des missions de l'Agence.

Mme Laure Darcos. – Il me paraît essentiel de valoriser les productions de très grande qualité du service public de l'audiovisuel en recourant à des traductions plutôt que de développer, à grands prix, des programmes locaux. Cela permettrait de mieux faire rayonner la culture française.

Mme Maryvonne Blondin. – Je partage les inquiétudes exprimées sur le financement de l'AFD et je rejoins les propos tenus sur la nécessité de mieux valoriser nos grandes émissions emblématiques à l'étranger. Je peux vous assurer que de nombreux pays de

l'Europe de l'Est sont très demandeurs de programmes en français, qu'il faudrait d'ailleurs compléter par des émissions pour la jeunesse.

M. Laurent Lafon. – Pourriez-vous expliciter vos propos sur les conséquences du traité d'Aix-la-Chapelle et son articulation avec la réforme de l'audiovisuel ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je crois qu'il est fondamental de défendre l'universalisme de la pensée française, à même d'éviter une monoculture dont nous connaissons tous les conséquences.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis inquiète quant à la transformation numérique de Monte Carlo Doualiya. Les émetteurs FM constituent des biens rares et les abandonner dans des territoires troublés comme l'Irak ou le Soudan revient à les laisser à d'autres que nous. Enfin, je ne suis plus convaincue par la pertinence d'une séparation entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale : les récents événements politiques, en Italie, par exemple, ont montré la complexité de la situation.

M. Maurice Gourdault-Montagne. – Vos questions reflètent largement celles que nous nous posons dans le cadre du groupe de travail.

Vous avez évoqué la question de la tutelle, monsieur Laugier. Comme pour toute instance publique, l'influence de Bercy est incontestable. Elle est au demeurant normale puisque nous sommes financés par l'argent du contribuable. Pour le reste, vous savez que France Médias Monde est placé sous la double tutelle du ministère de la culture et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. C'est la conséquence de l'accord qui avait été passé au moment de la constitution de l'Institut français : il avait alors été convenu que, en contrepartie d'une présence du ministère de la Culture au conseil d'administration de l'Institut, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ferait partie du conseil d'administration de France Médias Monde. Je trouverais opportun que dans le cadre de la prochaine réforme de l'audiovisuel public, la présence du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères soit maintenue pour profiter de la vision stratégique et de l'expertise qu'il nous apporte en matière de relations internationales.

L'AFP est un outil essentiel de notre diplomatie d'influence car nous sommes l'un des rares pays à posséder une agence de presse de cette envergure. C'est un point sur lequel nous travaillons avec Olivier Courson dans le cadre de la mission qui lui a été confiée. Il y a plusieurs pistes à creuser avec l'AFP : la fourniture d'expertise aux entreprises de presse et de coopération médias avec CFI comme vecteur et la possible coopération de cette agence avec France 24 en Amérique Latine.

Comme l'a souligné Mme Dumas, la mesure de l'audience n'est pas toujours évidente. Nous disposons cependant d'un certain nombre d'éléments chiffrés, qui nous conduisent à affirmer que nous atteignons à peu près 150 millions d'auditeurs. France Médias Monde a 42,7 millions d'utilisateurs numériques. Nous évaluons le nombre de téléspectateurs hebdomadaires de France 24 à 61 millions, sachant que nous connaissons la mesure de l'audience dans 67 pays et que cette chaîne est diffusée dans 183 pays. RFI a 40,7 millions d'auditeurs dans 37 pays. Monte-Carlo Doualiya a 5,5 millions d'auditeurs. Nous savons que notre audience progresse non seulement de manière constante, mais également dans des proportions considérables, preuve qu'il existe une demande de France et de pensée française de par le monde. C'est la raison pour laquelle nous voulons faire mieux et plus.

Monsieur Gattolin, vous avez parlé de la ligne éditoriale de l'audiovisuel extérieur. Nous ne tenons pas la plume des journalistes. Par ailleurs, si nous faisons de l'opposition systématique aux pouvoirs en place, nous perdrons probablement nos droits de diffusion. Nous pensons que l'essentiel est d'être présent, de donner à entendre du français, bref de disposer d'un média français qui diffuse plus ou moins la pensée et la vision françaises, même si je reconnais que ce n'est pas toujours parfait. Sans cela, il est évident que la place sera récupérée par d'autres médias, qui ne diffuseront rien, ni de notre pensée, ni de notre vision.

Parler d'un rapprochement de France Médias Monde avec l'AFD est sans doute un peu abusif. Vous m'interrogez à juste titre sur ce point, madame Robert. Il est vrai que l'AFD est doté de très gros moyens pour permettre la montée en puissance de l'aide publique au développement à 0,55 % du revenu national brut d'ici 2022. Elle se situe à 0,38 %, ce qui montre l'ampleur du rattrapage à effectuer. Pour autant, seules les actions qui entrent dans le cadre des critères définis par le CICID pourront bénéficier de cette manne financière. Ce serait une erreur de penser que l'APD peut être le remède aux difficultés budgétaires de France Médias Monde. Le Président de la République a clairement indiqué qu'il ne souhaitait pas d'effets de bord. Ce n'est pas le métier de l'AFD de faire de la diffusion audiovisuelle, même s'il peut y avoir des recoupements sur un certain nombre de sujets.

Vous avez raison, madame Darcos, de vanter la qualité des programmes de France Télévisions. Parmi les pistes que Mme Saragosse explore, il y a la possibilité de rapprocher les rédactions et les équipes qui produisent ce type de programmes.

Mme Blondin souligne à juste titre l'intérêt pour la France dans les Balkans. La demande de France y est d'autant plus forte qu'il y a dans cette région un véritable besoin de diversifier les sources de culture. Je note avec intérêt votre proposition de programmes pour la jeunesse plus ciblés.

Le traité d'Aix-La-Chapelle, au sujet duquel M. Lafon m'interroge, nous offre des possibilités de coopérations renforcées en matière audiovisuelle, avec davantage de coproductions entre ARD, ZDF et la télévision française, la possibilité d'étendre la plateforme VOD Arte Europe, ou encore l'échange d'informations entre France Médias Monde et Deutsche Welle. Nous avons été sollicités concernant la Turquie, Peter Limbourg étant demandeur d'un travail commun avec France Médias Monde.

Je vous remercie, M. Ouzoulias, d'avoir fait référence à l'universalité de la pensée française. Je suis convaincu que le monde est aujourd'hui en quête de souffle et que la pensée française peut contribuer à réconcilier le genre humain. Le besoin de France est présent partout dans le monde. Notre regard est recherché. Nous sommes particulièrement attendus pour aider à former la jeunesse. Je me félicite que votre commission de la culture en ait conscience.

En réponse à la question de Mme Morin-Desailly sur Monte-Carlo Doualiya, il est indispensable que nous disposions au préalable d'une bonne cartographie des stations FM que nous souhaitons conserver et de celles que nous pouvons supprimer en fonction de la couverture numérique car toute perte d'une station FM sera définitive. Nous ne sommes pas arrivés aujourd'hui au bout de notre réflexion sur cette question et n'avons pris aucune décision.

Faut-il parler d'Europe orientale et occidentale ? Il n'y a qu'une seule Europe, même s'il faut reconnaître que nous avons connu des histoires différentes. C'est pourquoi nous devons adapter nos moyens à ces zones et ne pas perdre de vue l'Europe orientale, qui fait partie de la famille européenne. Vous aurez noté le déploiement de la diplomatie française avant les élections européennes dans ces pays, qui doit être appuyé par des moyens audiovisuels.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'entends vos propos, mais reconnaissez aussi que nous sommes entrés dans une guerre froide des médias à laquelle il faut prendre garde.

Je ne partage pas la position exprimée par André Gattolin sur France 24 en espagnol. Pour avoir récemment voyagé en Amérique latine, j'ai pu observer l'importance stratégique de cette présence sur le terrain. Le budget qui y est consacré me paraît raisonnable dans ces conditions.

Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, nous avons été nombreux à regretter que l'on demande le même effort financier à France Médias Monde qu'aux deux autres grands groupes audiovisuels, compte tenu des réformes lourdes déjà engagées et du besoin de présence française à l'international. Nous avons le sentiment qu'on nous demande d'agir à contrecourant de ce que font nos voisins européens, manifestement plus conscients du rôle de l'audiovisuel extérieur pour la diplomatie d'influence. Nous serons très vigilants sur ce point à l'occasion de l'examen du futur projet de loi sur l'audiovisuel.

La réunion est close à 10 h 30.

Proposition de loi en faveur de l'engagement associatif - Examen du rapport et du texte de la commission

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre rapporteur Antoine Karam va nous rappeler les circonstances du dépôt de la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Déposée le 4 avril 2018 par M. Waserman et ses collègues du groupe MODEM, cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 17 mai 2018. Le groupe La République en marche, auquel je suis apparenté, a demandé son inscription à l'ordre du jour du Sénat le 6 mars 2019, au sein de son espace réservé.

Elle a pour objet « d'encourager la prise de responsabilité associative et de tenir compte de la réalité du monde associatif et de ses fortes contraintes » et d'« inciter la jeunesse à entrer dans le mouvement associatif ». Elle comportait à l'origine deux articles, auxquels les députés ont ajouté deux articles.

Il s'agit d'un texte modeste - plus encore que son intitulé ne le laisserait penser - qui contient quelques mesures bienvenues en faveur des associations et de l'engagement bénévole ; mais il n'a pas vocation à résoudre toutes les difficultés du monde associatif. Nous connaissons tous les défis auxquels celui-ci est confronté et sommes tous convaincus de son

importance. Beaucoup d'entre nous ont été responsables bénévoles d'associations. Les 1,3 million d'associations, leurs 13 millions de bénévoles et leurs 1,8 million de salariés jouent un rôle indéniable dans le tissu social de notre pays.

Les associations connaissent une conjoncture difficile sur le plan financier, plusieurs mesures récentes leur ayant été défavorables, tels que la réduction brutale du nombre de contrats aidés, dont le rapport d'information de nos collègues Jacques-Bernard Magner et Alain Dufaut avait bien montré les enjeux et les implications ; la suppression de la réserve parlementaire ; ainsi que plusieurs mesures fiscales qui ont pu contribuer à une réduction des dons : transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités et mise en œuvre du prélèvement à la source.

Toutefois, les allègements de cotisations sociales sur les salaires qui entrent en vigueur en 2019 devraient desserrer l'étau qui pèse sur les associations et redonner des perspectives d'embauche.

La question financière ne doit pas masquer le fait que la principale préoccupation du secteur associatif est et demeure la ressource bénévole, notamment le renouvellement des dirigeants bénévoles.

Exercer à titre bénévole des responsabilités dans une association s'accompagne souvent de sacrifices professionnels et familiaux considérables. Cela exige des compétences de tous ordres, notamment de droit et de gestion. En outre, les actes faits au nom de l'association engagent la responsabilité du dirigeant.

Par ses quatre mesures, cette proposition de loi entend favoriser l'engagement dans les associations, y compris l'exercice de responsabilités. L'article 1^{er} entend atténuer la responsabilité des dirigeants d'association en cas de faute de gestion ayant conduit à la liquidation de l'association. L'article L. 651-2 du code de commerce prévoit la possibilité de sanctionner financièrement le dirigeant d'une personne morale de droit privé en liquidation judiciaire si celui-ci a commis une ou plusieurs fautes de gestion ayant entraîné une insuffisance de l'actif. Afin de réduire le caractère infamant des procédures collectives et de ne pas décourager l'entrepreneuriat, la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin II, prévoit que la simple négligence ne peut aboutir à engager la responsabilité du dirigeant, en précisant qu'il s'agissait d'une faute dans la gestion de la société. Cette approximation de la rédaction exclut les dirigeants d'association du bénéfice de cette « exception de négligence », ce qui est très surprenant. Le I de l'article 1^{er} répare cette erreur en étendant à l'ensemble des personnes morales de droit privé l'exclusion de la responsabilité en cas de simple négligence.

Le II de l'article 1^{er} complète l'article L. 651-2 du code du commerce pour préciser que, pour la mise en œuvre de cette procédure, il est tenu compte de la qualité de bénévole du dirigeant. Précisons toutefois que la jurisprudence prend déjà en compte la situation du dirigeant et ses conditions d'exercice pour caractériser l'existence d'une faute de gestion, de sorte que la précision proposée ne revêt pas une portée majeure.

Introduit par nos collègues de l'Assemblée nationale en commission, l'article 1^{er} *bis* prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations sur un compte d'affectation spéciale au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative. Il reprend le dispositif de

l'article 48 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui avait été censuré pour des raisons de forme par le Conseil constitutionnel.

Je connais la pratique constante de notre commission et de notre assemblée s'agissant des demandes de rapport au Gouvernement. Toutefois, je vous proposerai de conserver cet article, le sujet revêtant une technicité particulière car nécessitant d'identifier très précisément les comptes des associations parmi les comptes inactifs.

L'article 2 de la proposition de loi modifie l'article L. 312-15 du code de l'éducation relatif à l'enseignement moral et civique. Il étend la sensibilisation au service civique auprès des élèves de collège et de lycée à la vie associative. Il a été complété par les députés pour prévoir une sensibilisation à la vie associative dès la classe de CM2 ainsi que l'édition et la diffusion, par le ministère, d'un livret destiné à la communauté éducative, pour faire mieux connaître le milieu associatif et les liens qui peuvent être créés entre associations et établissements scolaires.

Enfin, l'article 3 répare un oubli du législateur s'agissant des conditions d'accès au service civique. Celui-ci a été progressivement étendu aux étrangers de 16 ans et plus en situation régulière ainsi qu'aux réfugiés reconnus comme tels. Mais l'article L. 120-4 du code du service national ne vise que les titres de séjour délivrés en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Or le séjour des ressortissants algériens en France est régi quasi-intégralement par un accord bilatéral, l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968. L'article 3 corrige cette erreur en ouvrant le service civique aux Algériens séjournant de manière régulière sur le territoire français.

Ce texte modeste porte des modifications bienvenues en faveur des associations. J'ai confiance en la capacité de notre assemblée à l'enrichir ; mes amendements ont d'abord pour but d'en améliorer la rédaction.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je félicite le rapporteur et souhaite apporter un éclairage à notre réflexion. Tous les élus locaux observent les évolutions de la vie associative depuis quarante ans, à l'occasion des forums des associations notamment. Or le monde associatif est toujours en avance sur le politique quant à la perception de la société. Il y a trente ou quarante ans, c'était surtout le Rotary ou la jeune chambre économique qui étaient mis en avant. Aujourd'hui, ce sont plutôt les associations humanitaires, environnementales, sociales. Nous devons prendre en compte ces mutations, si ce n'est dans la loi, au moins dans notre réflexion.

Il existe plusieurs catégories d'associations, or elles bénéficient d'un même statut. Comment faire la distinction entre les associations de pêche à la ligne, de rugby ou de bridge et les monstres comptant des centaines de salariés ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Merci au rapporteur pour ses précisions et pour son humilité quant à l'impact de ce texte, qui n'apporte pas d'élément très nouveau à un monde associatif en difficulté à cause de la baisse des emplois aidés et des moyens tels que la réserve parlementaire. Depuis sa suppression, les préfets nous invitent à des réunions afin de connaître la destination des fonds aux associations.

Je remercie le Président de la République pour les 15 millions d'euros destinés au monde associatif. Disposer de moyens supplémentaires est toujours important.

La loi Sapin II, en ne mentionnant pas les responsables associatifs, était peut-être insuffisante. Jusqu'à présent, aucun tribunal n'a condamné de bénévole pour une erreur de gestion mais ce qui va sans dire va toujours mieux en le disant.

On va enfin trouver une solution au serpent de mer que sont les comptes inactifs - M. Gabriel Attal l'avait confirmé au Sénat. Le montant total des sommes est méconnu mais atteint sans doute plusieurs millions d'euros. Nous avons également déposé un amendement fournissant des moyens matériels supplémentaires.

La mesure concernant le service civique est très bienvenue, mais le développement de ce dernier risque d'être perturbé par la création du service national universel, alors qu'il donne satisfaction à beaucoup de jeunes.

Le groupe socialiste et républicain soutiendra cette proposition de loi.

Mme Françoise Laborde. – M. Karam a bien explicité cette proposition de loi un peu décevante car peu riche – néanmoins nous approuvons ce qu'elle contient.

Certes, nous sommes invités par les préfets à connaître les subventions aux associations, mais quel intérêt cela a-t-il, s'il n'y a rien à distribuer !

Les résistances de la rapporteure de l'Assemblée nationale à tout changement au texte ont été à la limite de l'obstruction. Je ne doute pas que M. Karam sera davantage à l'écoute.

En matière de formation des bénévoles et d'encadrement juridique des associations, faut-il prévoir la remise par la préfecture d'un guide de bonnes pratiques ? La mission commune d'information sur les abus sexuels sur les mineurs remet en question le statut des encadrants, notamment bénévoles. Nous pourrions saisir l'occasion de cette proposition de loi pour aborder ce sujet.

On ne peut qu'être d'accord avec l'élargissement des dispositions de la loi Sapin II aux dirigeants d'associations.

Je voudrais aussi évoquer la réduction d'impôt sur le revenu au titre des frais de déplacement des bénévoles. Est-ce utile ?

Mme Colette Mélot. – Je félicite le rapporteur, qui a souligné les problèmes de la vie associative. Les Français traversent une crise de la citoyenneté. À l'écoute des débats citoyens, on constate une grande ignorance de la vie sociale et citoyenne. On entend aussi des regrets quant à la formation scolaire, à l'instruction civique. Mais il faudrait que les jeunes soient également familiarisés à l'action associative. Nous sommes nombreux, au sein de notre commission, à nous être impliqués dans la vie associative avant d'aborder la vie politique.

Il faudrait que les élèves soient formés au civisme et que les bénévoles associatifs puissent intervenir davantage en milieu scolaire, or ceux-ci sont de moins en moins nombreux. Les jeunes pourraient s'intéresser à ces activités ! La vie associative est méconnue des citoyens : redonnons-lui un élan, avec cette proposition de loi.

Mme Annick Billon. – Merci à M. Karam pour son rapport. Je rejoins les propos de Colette Mélot. On constate une crise de l'engagement. L'engagement politique est souvent précédé par l'engagement associatif et le bénévolat. Il faut absolument l'encourager, avant

2020. C'est ainsi que nous régèrerons la politique. Les associations, qui poursuivent des objectifs très différents - culturels, culturels, sportifs ou environnementaux - constituent un vivier pour les corps intermédiaires et la bonne santé de notre débat public.

De nombreuses associations remplissent des missions de service public. La majorité de celles qui viennent en aide aux femmes ont des missions de plus en plus complexes et ont besoin de moyens financiers pérennes. La suppression de la réserve parlementaire et de subventions de long terme mettent en danger le secteur associatif. Des financements pérennes accroîtraient l'engagement.

M. Stéphane Piednoir. – Je félicite le rapporteur, qui a souligné le caractère modeste voire décevant de cette proposition de loi au regard de la crise du monde associatif. Comme mes collègues, je voudrais évoquer la crise de la citoyenneté. Avant de trouver des élus bénévoles, il faut trouver des bénévoles associatifs.

Cela n'exonère pas le monde associatif d'une interrogation sur les doublons, voire les triplons. Parfois, en raison de conflits humains, certains créent une deuxième association pour le même objet, ce qui tarit la source de bénévoles.

L'article 2 alourdit le code de l'éducation, ce qui m'interpelle toujours. Le CM2 est-il la bonne classe pour sensibiliser à la vie associative ? Qu'est-ce que cela recouvre ? Cela relève-t-il du domaine législatif ? L'école doit d'abord se concentrer sur les savoirs fondamentaux. La sensibilisation à la vie associative ne doit pas se faire au détriment d'autres enseignements.

M. Michel Savin. – Nous parlons tous de la crise du bénévolat, auquel cette proposition de loi ne répond pas totalement. N'est-elle pas l'occasion de traiter de la formation des bénévoles occupant des postes à responsabilité, tels que président ou trésorier d'association ? Ils ont une responsabilité juridique, pénale et financière importante. Aujourd'hui, certains bénévoles se forment pendant leurs congés. Les élus politiques peuvent suivre des formations dans le cadre de leurs fonctions. Pourquoi ne pas faire de même pour les bénévoles associatifs, dès lors que la formation est dispensée par un organisme agréé ? Les bénévoles pourraient jouir d'un droit à congé pour formation auprès de leur employeur. Ce serait une reconnaissance de leur engagement. Nous nous rapprocherons du rapporteur pour déposer un amendement en ce sens.

M. Christian Manable. – Le monde et la société changent, tout comme le comportement de nos concitoyens, plus consommateurs qu'acteurs des associations. Le bénévolat connaît une véritable crise chez les jeunes, qui s'engagent ponctuellement et non dans la durée. C'est regrettable car cette attitude met en péril la pérennité des associations, en raison du manque de renouvellement des cadres bénévoles, qui s'ajoute au manque de moyens financiers.

M. Pierre Ouzoulias. – Je suis gré au rapporteur d'enrichir la proposition de loi. Je m'inscris dans le sillon de Mme Billon et partage son excellent discours. On discute de la loi de 1901 mais aussi de celle de 1905 qui constituent toutes deux le socle républicain de notre démocratie. Je souhaite que nous y travaillions de façon constructive. Le pays est en difficulté. Reposons-nous la question de la refondation de notre République.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Nous venons du tissu associatif et ne sommes pas des ingrats. C'est à ce titre que j'ai repris cette proposition de loi à mon compte et

souhaité l'enrichir. Le bénévolat est comme un citron : on le presse puis on le jette et on oublie qui en a fait partie. Mais il nous aura aidés à exister. Pour moi, la vie associative a été un tremplin vers la politique. Je ne dis jamais que je suis un élu, mais un militant. C'est une mentalité importante à conserver. On ne doit jamais oublier d'où l'on vient.

M. Leleux a raison de dire que tout change et que les associations ont un don d'anticipation. En Guyane, ce sont les associations qui ont réclamé pendant deux mois et demi ce qui s'est concrétisé dans les accords de Guyane. Les élus ont presque été mis à la marge. Soit l'on se vexait, soit l'on acceptait. Moi, j'ai accepté, pour avancer. Les associations ont une force telle que les partis politiques sont affaiblis.

Je m'inscris en faux contre les accusations de clientélisme à l'égard de la réserve parlementaire. Nous avons souvent plus aidé ceux qui étaient contre nous que ceux qui étaient de notre côté. Attribuer une subvention de 2 000 ou 3 000 euros représente un geste fort. Personnellement, je me refuse à aller chez le préfet car c'est la tentation de la recentralisation.

Nous débattons des comptes inactifs lors de l'examen des amendements.

Madame Laborde, il faut en effet former les bénévoles. Quand ils dérivent, c'est souvent parce qu'ils n'ont que leur bon sens et leur envie mais ne maîtrisent pas la matière. Dans ce monde de plus en plus complexe, les associations cherchent à se professionnaliser. J'ai manifesté contre la suppression des emplois aidés qui ont rendu service à des associations.

Madame Mélot, en effet, il existe une vraie crise de la citoyenneté. Il faut intervenir en milieu scolaire. Moi qui ai été enseignant, je ne suis pas un farouche partisan de la sensibilisation en CM2. Cela doit rester à l'appréciation des enseignants.

Mme Billon a parlé de la crise de l'engagement. J'ai moi-même évoqué l'engagement associatif qui propulse vers l'engagement politique.

Soyons prudents sur la formation des bénévoles, car il faut un dispositif pour libérer du temps, comme cela existe pour les cadres syndicaux. Je suis intéressé par la proposition de M. Savin.

M. Manable a souligné que les changements devaient être pris en compte au plus haut niveau. Les jeunes participent à des associations de fait. Ils règlent leurs problèmes sans s'inscrire dans des associations structurées. Notre rôle est de les pousser vers ces dernières.

Merci à M. Ouzoulias qui a proposé d'enrichir le texte en séance.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}

M. Antoine Karam, rapporteur. – Afin d'encourager le mécénat des entreprises de moins de 250 salariés, l'amendement **COM-5** modifie le calcul de la réduction d'impôt sur

les sociétés au titre du mécénat. Il introduit une franchise de 10 000 euros en-deçà de laquelle le plafond de 5 % du chiffre d'affaires ne trouve pas à s'appliquer. L'article 148 de la loi de finances initiale pour 2019 prévoit déjà l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2019, de cette mesure pour l'ensemble des sociétés. Avis défavorable à cet amendement, satisfait par le droit existant.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement COM-6 porte à vingt le nombre de salariés en-deçà duquel une association peut bénéficier de l'offre de service « emploi associations ». Appelé « Impact Emploi », ce dispositif prévu à l'article L. 133-5-1 du code de la sécurité sociale permet actuellement la prise en charge, par un tiers conventionné, des formalités liées à l'emploi d'un salarié pour les associations employant jusqu'à dix salariés à temps plein. Cette offre de service est payante. Il s'agit d'une des mesures présentées par le Gouvernement dans sa feuille de route pour développer la vie associative. Avis favorable.

L'amendement COM-6 est adopté et devient article additionnel.

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement COM-7 assure la prise en compte de la qualité de bénévole du dirigeant associatif en matière de responsabilité pénale. J'y suis défavorable. Autant le caractère bénévole de l'exercice peut justifier de tempérer la responsabilité financière en cas de mauvaise gestion, autant on ne peut imaginer qu'elle soit à la décharge du responsable s'il commet un crime ou un délit.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement COM-8 autorise un demandeur d'emploi à accomplir une activité bénévole au sein d'une association ayant été préalablement son employeur. Aujourd'hui, le code du travail autorise tout demandeur d'emploi à exercer une activité bénévole mais l'interdit expressément auprès de l'employeur précédent, afin d'éviter un effet de substitution à l'emploi ou de rémunération par l'assurance chômage. Il ne me semble pas prudent de revenir sur cette disposition : ce serait ouvrir un risque considérable de fraude et de travail dissimulé. Nous sommes tous convaincus de l'importance des associations et du bénévolat, mais ne soyons pas naïfs.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement COM-14 rectifié *ter* de notre collègue Catherine Troendlé ne supprime pas la déclaration unique d'embauche pour les contrats courts mais exonère de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) les indemnités perçues par des personnes employées de manière ponctuelle, lors des manifestations de bienfaisance ou de soutien qui sont organisées par des associations ou des organismes d'intérêt général. Ces dispositions ne visant pas des bénévoles mais des salariés ponctuels, je suis sceptique sur la nécessité et la proportionnalité d'une telle niche sociale. En outre, sont visées des associations importantes qui tirent un revenu souvent conséquent de ces manifestations. Avis défavorable.

Mme Vivette Lopez. – Cet amendement concerne une tâche particulièrement chronophage pour les gestionnaires qui sont le plus souvent bénévoles. L'amendement

introduit la limite de six manifestations par an. Les tâches concernées sont le gardiennage de parking ou l'accueil aux toilettes, c'est-à-dire des contrats de quelques heures.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Antoine Karam, rapporteur. – Mon amendement COM-1, identique à l'amendement COM-4, corrige une erreur matérielle. Il prévoit que la remise du rapport prévu par le présent article aura lieu dans les six mois suivant la promulgation de la loi.

Les amendements COM-1 et COM-4 sont adoptés.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

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

Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement COM-15 rectifié modifie les missions de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) pour prévoir qu'elle pourra mettre à disposition d'associations reconnues d'intérêt général des biens immobiliers saisis dans le cadre d'une procédure pénale.

J'y suis défavorable. L'État propriétaire dispose de la plénitude du droit de propriété et peut décider de confier la gestion de ses biens à la structure qu'il souhaite, sur un fondement contractuel, sans qu'il soit nécessaire de le prévoir dans la loi. Sur le fond, cet article fait courir un risque financier aux associations : la gestion d'un bien immobilier nécessite un savoir-faire et une expertise, d'autant que ces biens risquent de présenter des difficultés en ce qu'ils n'auront pas fait l'objet d'une mise à disposition préalable à un service de l'État ou d'une vente. Enfin, ce choix pourrait être préjudiciable aux victimes et aux parties civiles, puisque l'article 706-164 du code de procédure pénale leur permet d'obtenir que les sommes qui leur ont été accordées à titre de dommages et intérêts leur soient prioritairement payées à partir des biens confisqués à l'auteur de l'infraction. Retrait ou avis défavorable.

M. Jacques-Bernard Magner. – Nous avons déposé cet amendement car en matière de comptes inactifs, il faut aborder les choses longtemps à l'avance pour qu'elles deviennent réalité. Si un local est disponible, pourquoi ne pas en donner l'usage à des associations qui en font la demande ? J'entends les arguments du rapporteur : je retire l'amendement, quitte à ce que mes cosignataires le défendent en séance.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Je vous propose un échange complémentaire.

Mme Françoise Laborde. – Tout ce qui concerne les domaines culturel et culturel doit être vérifié.

L'amendement COM-15 est retiré.

Article 2

M. Antoine Karam, rapporteur. – Mon amendement **COM-16** rend les dispositions de l'article 2 applicables à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

*L'amendement **COM-16** est adopté.*

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement **COM-9** prévoit que le livret édité et diffusé par l'Éducation nationale afin de promouvoir l'engagement associatif présente le passeport bénévole, mis au point par France Bénévolat, qui en possède les droits et le vend au prix de deux euros. Outre le problème de principe, qui consiste à promouvoir un ouvrage payant, je ne vois pas l'intérêt de conférer à ce document une reconnaissance législative, ce qui encombrerait un article de loi déjà suffisamment bavard. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-9** n'est pas adopté.*

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

Article 3 (nouveau)

*L'amendement rédactionnel **COM-17** est adopté.*

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 3 (nouveau)

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement **COM-2** rectifié reprend une proposition de loi déposée en janvier par notre collègue Roger Karoutchi. Il modifie le mode de calcul de la limite du nombre de stagiaires que peuvent accueillir les associations relevant de la loi de 1901. Il souffre d'une contradiction, en exemptant de cette limite les stages inférieurs à deux mois, alors que le dispositif exempte les stages de plus de deux mois. Je vois également dans cette proposition le risque d'une multiplication des stages et de leur substitution à l'emploi. Je propose de retravailler cette idée avec M. Karoutchi avant la séance publique. En attendant, j'émet un avis défavorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Compte tenu des observations de notre rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Michel Savin. – J'entends que le rapporteur souhaite rediscuter. Cet amendement apporte un plus au monde associatif. Je propose de le maintenir et nous verrons qu'en faire à l'issue des discussions.

*L'amendement **COM-2** rectifié est adopté et devient article additionnel.*

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement **COM-10** rectifié reprend deux articles de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, adoptés par les deux assemblées mais censurés par le Conseil constitutionnel comme cavaliers législatifs. Il organise une procédure de saisine du préfet par les associations afin d'obtenir la reconnaissance du caractère d'intérêt général, qui ne procède aujourd'hui que de la seule administration fiscale. Avis favorable.

L'amendement COM-10 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Antoine Karam, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement **COM-11** rectifié qui instaure une réduction d'impôt sur le revenu au profit des bénévoles exerçant dans une association ou un organisme d'intérêt général. Cette réduction serait de cinq euros par heure d'activité au-delà de vingt heures annuelles.

Je comprends l'intention - récompenser l'engagement associatif - ; néanmoins l'amendement me pose un problème de principe : le bénévolat s'exerce sans contrepartie. Une réduction d'impôt, même symbolique, dénaturerait la force et la beauté de cet engagement. La mesure se traduirait en outre par un accroissement de la charge administrative des associations, alors que l'on cherche à leur simplifier la vie. Elle créerait une inégalité entre les personnes soumises à l'impôt sur le revenu, éligibles, et celles qui ne le sont pas, créant un clivage malsain entre bénévoles. Enfin, le contrôle de l'activité des bénévoles serait quasi impossible : adopter l'amendement ouvrirait donc la porte à toutes les fraudes. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-11 n'est pas adopté.

M. Antoine Karam, rapporteur. – L'amendement **COM-12** exonère de contributions et de cotisations les revenus tirés d'une activité bénévole, or celle-ci, par définition, ne donne lieu à aucune contrepartie financière. Voulons-nous légitimer des pratiques de travail dissimulé ? Avis défavorable !

L'amendement n° COM-12 n'est pas adopté.

L'amendement COM-13 est déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Article(s) additionnel(s) après Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	5	Introduction d'une franchise de 10 000 euros de réduction d'impôts au titre des montants engagés au titre du mécénat.	Rejeté
M. GRAND	6	Augmentation à vingt du nombre de salariés en-deçà duquel une association peut bénéficier de l'offre de service « emploi associations » de l'URSSAF.	Adopté
M. GRAND	7	Prise en compte de la qualité de bénévole du dirigeant d'une association en matière de responsabilité pénale.	Rejeté
M. GRAND	8	Autorisation du demandeur d'emploi à accomplir une activité bénévole à titre accessoire au sein d'une association ayant été préalablement son employeur.	Rejeté
Mme TROENDLÉ	14 rect. ter	Exonération de CSG et de CRDS pour les salariés à titre ponctuel des associations d'intérêt général, dans la limite de six manifestations par an.	Rejeté

Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KARAM	1	Modification du délai de remise du rapport.	Adopté
M. GRAND	4	Modification du délai de remise du rapport.	Adopté
M. GRAND	3	Affectation des sommes des comptes inactifs des associations au FDVA.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAGNER	15 rect.	Mise à disposition d'associations ou d'entreprises sociales de biens immobiliers dont la propriété a été transférée à l'État dans le cadre d'une procédure judiciaire.	Retiré
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KARAM	16	Application de l'article dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.	Adopté
M. GRAND	9	Présentation du passeport bénévole au sein du livret relatif à la vie associative.	Rejeté
Article 3 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KARAM	17	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KAROUTCHI	2 rect.	Modification du mode du calcul du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis au sein d'une association.	Adopté
M. GRAND	10 rect.	Saisine du préfet par une association afin qu'il se prononce sur leur caractère d'intérêt général.	Adopté
M. PELLEVAT	11	Réduction d'impôt en faveur des bénévoles associatifs.	Rejeté
M. PELLEVAT	12	Exonération des activités bénévoles des contributions et cotisations sociales.	Rejeté

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires - Examen des amendements au texte de la commission

M. Patrick Chaize, président. – Le président Maurey ne peut pas être parmi nous aujourd'hui, étant en déplacement dans le cadre de l'Union interparlementaire, et vous prie d'accepter ses excuses. M. Corbisez va nous présenter cinq amendements à ce texte, les autres ayant été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement n° 5 réintroduit la mention des préfetures et sous-préfetures. Il est vrai que le Gouvernement semble vouloir réduire le nombre de ces dernières, alors que l'autorité préfectorale reste une référence incontournable. Le Sénat doit afficher sa volonté que l'État soit présent partout sur nos territoires. Avis favorable.

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

Article 2

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement n° 6 prévoit la consultation des départements et des préfets sur la programmation régionale des infrastructures de transport. La fusion des régions redonne au département un rôle d'intermédiaire entre les collectivités territoriales et les préfetures de région. Avis favorable.

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

Articles additionnels après l'article 3

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié a déjà été examiné par notre commission qui l'a déclaré irrecevable. Il revient sur le principe des 95 % de subvention dans les communes de moins de 1 000 habitants.

L'amendement n° 2 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Je vous propose également de déclarer irrecevable l'amendement n° 3, même si le télétravail en zone de revitalisation rurale est un

sujet important – mais il faut attendre que le haut débit soit installé dans ces zones. Quoi qu’il en soit, cela pourrait faire l’objet d’une question au Gouvernement.

L’amendement n° 3 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 5

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L’amendement n° 1 rectifié reprend la notion d’équilibre entre le président de département et le préfet dans la décentralisation de la décision sur les 80 kilomètres par heure, en donnant au premier un avis sur la décision du second. Sagesse.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 1 rectifié.

Proposition de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi 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 (Afitf). Ce texte a été déposé le 16 janvier dernier par Éliane Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).

Dans un temps très court, j’ai pu consulter les principaux acteurs : les sociétés concessionnaires d’autoroutes (SCA), à travers l’association des sociétés françaises d’autoroutes ; le ministère des transports, et en particulier le cabinet de la ministre, assisté par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, et l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

Cette proposition, qui vise à corriger l’erreur historique du Gouvernement Villepin de 2006, répond à une double actualité. D’abord, le renchérissement du coût de la mobilité de nos concitoyens et la diminution d’une offre de transports collectifs sous-financée, vivement soulignés par le mouvement des gilets jaunes. Ensuite, la privatisation d’Aéroports de Paris (ADP) souhaitée par le Gouvernement qui, comme celle des autoroutes, est symptomatique d’une politique de court terme, où l’on dilapide les biens de l’État pour dégager des liquidités. Si la majorité sénatoriale s’est massivement opposée à la privatisation d’ADP, c’est qu’elle a sans doute pris toute la mesure du catastrophique précédent de la privatisation de 2006. Pour rappel, le montant de la privatisation avoisinait les 15 milliards d’euros, sans compter la dette transférée aux SCA – environ 20 milliards d’euros – et la tenue des investissements contractualisés, pour 5 milliards d’euros.

Avec ce texte, le groupe CRCE souhaite remettre cette question au cœur du débat public. Son dispositif est simple : il nationalise quatorze sociétés concessionnaires d’autoroutes et prévoit d’assurer le financement de cette opération par un relèvement du taux de l’impôt sur les sociétés (IS). Pour mémoire, en 2019, le produit de l’IS devrait atteindre plus de 31 milliards d’euros. Précisons qu’il s’agit ici d’un gage pour les besoins de la procédure législative et que, naturellement, l’État n’aura aucune difficulté à faire l’avance de

cette somme et à se rembourser *via* les recettes des péages. Car – et c’est important de le rappeler – nationalisation n’est pas synonyme de gratuité. Les recettes des péages viendront alimenter le budget de l’État pour financer cet investissement initial et, plus largement, les infrastructures de transports, notamment ferrés.

Notre commission connaît bien le sujet des autoroutes, qui est au cœur de ses compétences. En janvier 2014, elle s’était prononcée sur un texte similaire, également déposé par le groupe CRCE, qui prévoyait la renationalisation de douze sociétés concessionnaires d’autoroutes, et dont le rapport avait été confié à Evelyne Didier. La commission avait alors largement partagé le diagnostic de sa rapporteure, tant en ce qui concerne les modalités de la privatisation de 2005-2006, que sur les inquiétudes relatives au financement de l’Afitf ou à la hausse continue des péages. Elle avait toutefois exprimé des réserves sur la solution préconisée, et les débats que nous aurons aujourd’hui reviendront sur ces points. Aussi, après avoir fait le bilan des dernières évolutions intervenues dans la régulation des concessions autoroutières, je vous ferai part des trois questions qui ont guidé mes travaux.

À l’heure actuelle, l’on recense 20 concessionnaires chargés d’exploiter et d’entretenir près de 9 200 kilomètres d’autoroutes en France métropolitaine, comprenant 1 000 aires de repos, 987 échangeurs et mobilisant plus de 13 000 emplois. Le principe de la concession est simple. Les sociétés privées entretiennent le réseau ou, plus rarement, le construisent, et l’exploitent. L’usager paie le service qui lui est rendu avec un péage, qui est une redevance d’utilisation. Notons que la définition du montant de cette redevance n’obéit pas à des critères sociaux d’accessibilité ou d’aménagement du territoire. En outre, l’État conclut avec les sociétés d’autoroutes des contrats de plan, tous les cinq ans environ, pour renforcer la qualité du réseau, auxquels ont également pu s’ajouter des plans d’investissements complémentaires, j’y reviendrai. À l’issue de la concession, l’État récupère son patrimoine dans l’état qu’il a déterminé et sans dette.

Depuis la privatisation, les concessions autoroutières donnent lieu à des débats souvent passionnés, que plusieurs rapports ont alimentés, et notamment celui de la Cour des comptes en 2013 ou l’avis rendu en 2014 par l’Autorité de la concurrence. C’est pourquoi, fin 2014, un groupe de travail parlementaire, composé notamment de membres de notre commission, avait travaillé sur ce sujet à la demande du Premier ministre pour examiner la piste de la renationalisation. Ce groupe avait alors écarté l’option de la résiliation des contrats de concessions en raison de son coût de plusieurs dizaines de milliards d’euros pour les finances publiques.

Entre temps, le Gouvernement précédent, sous la houlette de Ségolène Royal et d’Emmanuel Macron – mais aussi de leurs directeurs de cabinet respectifs Élisabeth Borne et Alexis Kohler –, s’est empêtré dans une invraisemblable renégociation des contrats, qui a allongé la durée des concessions jusqu’en 2036, liant l’État et les automobilistes aux grands groupes du BTP.

Ce protocole d’accord n’a jamais été soumis à la représentation nationale, ce qui est inacceptable. Le Gouvernement n’assure pas la transparence de son action sur ce sujet, malgré un jugement du tribunal administratif de 2016 qui l’exigeait – et qui est aujourd’hui en instruction au Conseil d’État, avec une audience prévue ce jour à 14 heures. Il a fallu attendre une fuite dans la presse en 2017 pour pouvoir en prendre connaissance. La volonté du précédent Gouvernement, et de l’actuel, de préserver ce secret interroge grandement.

Pour corriger la méthode de cet imbroglio politico-juridique, qui a vu l'État prolonger de deux à cinq ans les concessions sans contreparties suffisantes, des garde-fous ont heureusement été inscrits dans la loi. La mission de régulation économique des autoroutes a été confiée à une autorité indépendante, l'Arafer. Plus intéressant, un mécanisme a été instauré pour interdire tout nouvel allongement de la durée des concessions sans l'accord du Parlement. Ces dispositions font aujourd'hui l'objet de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui dispose également que le cahier des charges de chaque convention de délégation doit prévoir un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. Ce dernier dispositif ne s'applique cependant pas aux contrats déjà en cours à l'époque.

En dépit des mauvaises expériences passées, le Gouvernement s'est réengagé dans un plan d'investissement autoroutier en 2017. Ce plan devait à l'origine s'élever à 900 millions d'euros, et a été recalibré à 700 millions d'euros par l'Arafer.

À mon sens, ces différents plans de relance et d'investissement ont condamné l'État à l'impuissance. Aujourd'hui, nous sommes face à une situation extraordinaire où l'État n'est même plus en capacité de défendre ses intérêts patrimoniaux et l'intérêt général, en dehors d'un cadre contractuel qui a à peine évolué depuis la construction des autoroutes en 1955 ! Depuis plus d'une décennie, les pouvoirs publics ont systématiquement fait les mauvais choix, en s'enfermant toujours un peu plus dans des montages contractuels complexes. Les contrats sont aujourd'hui tellement bien ficelés que l'État est pieds et poings liés, perdant, et incapable d'imposer un encadrement ou une révision de ces contrats, sauf à payer d'énormes pénalités. Élisabeth Borne en faisait d'ailleurs le constat en déclarant lors de sa dernière audition devant notre commission : « 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 ; il est rare d'avoir des cadeaux des sociétés d'autoroutes. »

Les membres du groupe CRCE considèrent que la puissance publique doit pouvoir disposer d'une maîtrise pleine et entière de ses infrastructures de transport national, qui sont des outils d'aménagement et d'égalité des territoires très puissants, des outils au service du droit à la mobilité. L'État doit reprendre la main au bénéfice de tous.

Trois questions ont guidé mes travaux.

L'exploitation des autoroutes est-elle un marché risqué ? Si l'on se réfère à la définition juridique d'une concession, oui, puisque le modèle concessif est centré sur la notion d'un risque lié à l'exploitation d'un service, en l'occurrence d'un service public, qui est transféré au cocontractant de l'administration. Ainsi, les sociétés d'autoroutes sont censées supporter le risque de fluctuation du trafic des véhicules légers et des poids lourds, un risque financier lié aux taux d'intérêts auxquels ces sociétés peuvent se refinancer, un risque lié à des erreurs faites sur la prévision de leurs coûts et un risque lié à l'évolution des indices sur lesquels reposent les tarifs des péages – essentiellement l'inflation.

Dans les faits, ces risques semblent minimes, pour ne pas dire nuls : la hausse du trafic des véhicules légers a été d'environ 12 % en moyenne sur la période 2010-2017 tandis que le trafic des poids lourds est resté stable sur la période, après une forte baisse, en particulier en provenance d'Europe du Sud, du fait de la crise de 2008. La hausse des prix du pétrole a dans un premier temps joué négativement sur l'évolution du trafic mais la baisse de 70 % intervenue entre 2014 et 2016 a largement compensée. S'agissant des taux d'intérêt, la

baisse constatée depuis plusieurs années et soutenue par la politique accommodante de la Banque centrale européenne permet aux SCA de se refinancer à des taux très faibles.

Par ailleurs, la hausse des tarifs des péages, c'est-à-dire des tarifs kilométriques moyens (TKM), prévue dans les contrats de concession et entérinée annuellement par arrêté, a dépassé 20 % depuis 2006. Autrement dit, la hausse moyenne annuelle des tarifs des péages a été de 1,36 % sur 2011-2019 : 0,72 point d'inflation, 0,22 point de compensation des hausses de taxe d'aménagement du territoire et de redevance domaniale, et près de 0,5 point lié aux investissements supplémentaires prévus dans les contrats de plan passés entre l'État et les SCA. Dans le même temps, l'inflation a évolué de 10,14 %. On comprend mieux pourquoi, dès 2014, l'Autorité de la concurrence assimilait l'activité autoroutière à une rente...

Rappelons que, si la ministre de l'environnement Ségolène Royal avait décidé le gel des tarifs en 2015, c'était en prévoyant un rattrapage sous forme de hausses annuelles plus fortes en 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023. Ce n'est donc pas fini et nous payons aujourd'hui le fruit de mauvaises décisions passées, soit environ 500 millions d'euros au total.

Pour estimer la rentabilité de cette activité, il faut se référer non pas à la marge opérationnelle ou à l'excédent brut d'exploitation – le rapport entre charges et résultats d'exploitation – mais au taux de rentabilité interne (TRI), qui reflète l'amortissement des investissements sur le long terme. Le TRI des sociétés d'autoroutes s'établirait entre 6 et 9 %, sans doute même à 10 % pour certains tronçons, ce qui est très important. L'ensemble de ces éléments conduisent à répondre que cette activité est assez peu risquée.

Le financement des infrastructures par les sociétés d'autoroutes est-il satisfaisant aujourd'hui ?

Sur les 14,8 milliards d'euros récupérés par l'État lors de la privatisation et qui devaient être affectés au financement des infrastructures, seuls 4 milliards d'euros ont effectivement été attribués à l'Afitf ; le reste est venu alimenter le budget général de l'État. L'agence créée fin 2004 devait pourtant disposer d'une ressource assise sur les bénéfices des autoroutes. Elle en a été privée. Notons toutefois que les SCA contribuent au financement de l'Afitf par le versement de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance domaniale, cette dernière étant partiellement compensée par l'État. Le Gouvernement indique qu'au total, les versements des SCA à l'Agence atteignent plus d'1 milliard d'euros. Cela dit, un établissement public industriel et commercial exploitant les autoroutes aurait reversé la même somme.

En comparaison, c'est le manque à gagner qu'il faut envisager. Selon diverses projections, dont celle retenue par l'État, d'ici à 2032, les sociétés d'autoroutes auraient rapporté environ 37 milliards d'euros de dividendes à la puissance publique.

Au bas mot, la privatisation des concessions d'autoroutes ampute donc l'Afitf de 1 à 2 milliards par an, sans aucune compensation à la hauteur des besoins de financement. Privée de financements suffisants, elle ne peut remplir ses missions, ce qui pénalise nombre de projets territoriaux.

Dernière question, plus prospective : est-il pertinent d'attendre l'échéance des concessions ?

Les dates d'échéance des concessions autoroutières varient d'une entreprise à l'autre, mais elles s'échelonnent globalement entre 2031, pour le réseau confié à la Sanef, et 2086, pour le tunnel Duplex A86 de 11 kilomètres confié à Cofiroute. Les principales concessions des sociétés historiques, à savoir APRR, qui a 1 867 kilomètres sous gestion, ASF, qui a 2 724 kilomètres, Cofiroute, avec 1 100 kilomètres, la Sanef, 1 400 kilomètres, et SAPN, 372 kilomètres, arrivent à échéance respectivement en 2035, 2036, 2034, 2031 et 2033.

Le coût d'une renationalisation des autoroutes est difficile à estimer. Il faut intégrer les indemnités de résiliation pour motif d'intérêt général, qui seraient fixées par le juge administratif pour les contrats de concession qui ne prévoient pas de clauses de rachat, les indemnités pour la perte des achats et des investissements réalisés ainsi que le manque à gagner anticipé jusqu'à la fin de la concession, mais aussi la dette de 30 milliards d'euros de ces sociétés, qui viendrait s'ajouter à la dette publique française. Au global, c'est sans doute la fourchette haute de 50 milliards d'euros qu'il faut retenir, comme l'a confirmé l'Arafer.

S'il peut sembler financièrement plus sage d'attendre la fin des concessions pour que l'État récupère son bien, rien ne garantit que ce sera l'option retenue. Le Gouvernement reconnaît déjà que les SCA insistent pour prolonger leurs concessions. Au regard de la puissance du fait majoritaire dans notre pays, le garde-fou de l'accord conforme du Parlement ne semble pas suffisant pour écarter ce risque.

Si l'État reprenait en charge son patrimoine, il ne serait pas obligé de le faire comme avant, en exploitant directement les concessions. La piste sur laquelle je vous propose de réfléchir consisterait à créer un établissement public industriel et commercial nommé « Routes de France » et chargé de gérer l'ensemble des 9 200 kilomètres de réseau autoroutier, avec un contrat d'objectifs et de performance et des critères forts en matière d'aménagement du territoire, d'efficacité environnementale et de différenciation des tarifs selon des motifs sociaux. Ainsi, la fin des concessions permettrait d'avoir de nouveaux débats sur la gratuité des autoroutes, la mobilité partagée ou la mobilité connectée, et nous pourrions faire du patrimoine routier un vrai champ d'action publique.

Avant de conclure, je souhaiterais attirer l'attention de la commission sur le dispositif du péage à flux libre, que le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit d'instituer à son article 40. Si, avec le mouvement des gilets jaunes, les sociétés d'autoroutes ont accepté la mise en place de tarifs spécifiques, sans modification des contrats, pour les grands usagers de la route, il est nécessaire que nous obtenions l'assurance de la ministre, en séance publique, que les travaux liés à la suppression des barrières physiques sur le réseau autoroutier ne conduiront pas à des hausses de tarifs plus importantes. Ce serait totalement illogique, car les sociétés d'autoroutes vont non seulement fiabiliser la perception des péages sur les usagers mais en plus récupérer des espaces très importants autour des anciens péages, qu'ils vont certainement dotés en équipements commerciaux, de nature à apporter de nouvelles recettes...

Enfin, je vous rappelle qu'attendre la fin des concessions ne nous donne aucune garantie sur des hausses de tarifs futures du fait de nouveaux investissements qui pourraient être demandés par l'État aux sociétés concessionnaires. Je rappelle, enfin, qu'attendre expose à de nouveaux accords qui permettraient d'allonger encore la durée des concessions, ce qui semble un pari risqué. C'est pourquoi le groupe CRCE propose à votre commission de renationaliser les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Mme Éliane Assassi. – Merci pour ce rapport, appuyé sur de nombreuses auditions. Je souhaite que nous ayons un débat approfondi en séance publique. La hausse des tarifs autoroutiers a été l'un des éléments de la colère des gilets jaunes. En 2014, nous avons déjà proposé un texte similaire, qui avait été rejeté par le Sénat. La situation a évolué depuis.

Nul ne peut nier que les sociétés autoroutières sont florissantes. Vinci, Eiffage versent d'importants dividendes à leurs actionnaires, ce qui n'empêche pas leur dette de rester très soutenable. Elles distribuent cet argent au lieu d'investir, ce qui me paraît inacceptable.

Mais les temps changent et la prolongation des concessions fait débat, comme on l'a bien vu lors du débat sur la loi Pacte, dont un article prévoit la privatisation d'ADP : sur tous les bancs, des voix se sont élevées pour contester ou rejeter ce projet, au vu de l'expérience des autoroutes. Notre haute assemblée s'honorerait de pousser ce débat jusqu'au bout – sachant qu'un vote respectueux des points de vue de chacun tranchera.

J'étais hier à un débat sur le CDG Express rassemblant 700 personnes : la privatisation des autoroutes, et leur renationalisation, ont été évoquées. Cela prouve que ce sujet a réinvesti l'espace public.

M. Patrick Chaize, président. – M. Mandelli est rapporteur de la loi d'orientation des mobilités.

M. Didier Mandelli. – Celle-ci prévoit des dispositions qui font écho à cette proposition de loi, puisqu'elle sanctuarise les ressources de l'Afitf, qui ont trop tendance à devenir une variable d'ajustement, notamment en ce qui concerne la part de TICPE liée à l'abandon de l'écotaxe.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci pour ce rapport enthousiaste sur ce que vous appelez l'erreur historique de M. de Villepin en 2005. En 2014, à l'initiative du président Maurey, nous avons monté un groupe de travail sur cette question avec M. Filleul, en réponse aussi à l'avis de l'Autorité de la concurrence, alors présidée par M. Lasserre. Nous avons auditionné les sociétés d'autoroutes, les services compétents de l'État, et nous étions parvenus aux mêmes conclusions que notre rapporteur : le coût de la renationalisation immédiate des sociétés d'autoroutes serait de 30 à 40 milliards d'euros, voire de 50 milliards d'euros. Autant dire que, pour le budget de l'État, cela n'aurait aucun sens. Aussi avons-nous proposé de commencer par une expérimentation avec la société Escota.

La renationalisation pose aussi la question des collaborateurs du ministère de l'Équipement, qui avaient quitté le giron de l'État pour travailler dans ces sociétés, et qu'il faudrait réintégrer. Les difficultés ainsi soulevées prendraient des années à résoudre. M. Macron, qui était alors ministre de l'économie, avait mis en place un groupe de réflexion pour améliorer autant que possible le fonctionnement de notre système autoroutier. Nous avons travaillé surtout sur deux propositions. D'abord, faire profiter toutes les entreprises françaises des travaux effectués sur le réseau. Pour cela, nous avons suggéré d'abaisser le seuil des appels d'offre de 2 millions d'euros à 500 000 euros, et de prévoir une vérification systématique par l'Arafer – dont les sociétés d'autoroutes se plaignent, d'ailleurs, au motif que cela retarde les travaux. Puis, limiter l'augmentation des péages à 0,75 % de l'inflation.

Ce débat est récurrent, en effet. On parle de 24 % de rentabilité, mais le TRI d'ensemble est de 8 %. On dit aussi que les SCA ne financent l'Afitf qu'à hauteur de 1,3 milliard d'euros. C'est oublier que l'État pourrait lui affecter une part des 5 milliards

d'euros de TVA et d'IS qu'il prélève sur l'activité de ces sociétés ! Le groupe LR considère que les décisions prises doivent être assumées, et Ségolène Royal a décidé de reporter de trois ans l'échéance contre 3,2 milliards d'euros de travaux prévus. Renationaliser en 2033, pourquoi pas ? En attendant, nous ne voterons pas pour ce texte.

M. Pierre Médevielle. – Je ne partage pas non plus les conclusions du rapporteur. Je faisais partie du groupe de travail. En 2014, Ségolène Royal s'est adjoint les services du cabinet *Microeconomics*, qui porte bien son nom ! Et le rapport de l'Autorité de la concurrence était à charge. Les 24 % de rentabilité ne correspondaient qu'à un instant précis et occultaient la reprise de la dette et les 15 milliards d'euros versés à l'État. La réalité est plus proche de 7 à 8 % – ce qui reste appréciable, mais ces sociétés ne sont pas philanthropes !

Dans les contrats, l'État reste propriétaire des ouvrages, et s'est engagé à y investir, notamment pour les aires de repos. Il n'a jamais honoré ses engagements. Faire une expérimentation sur Escota, à mon sens, c'était revenir sur la parole de l'État. Le coût d'une renationalisation a été estimé alors à 57 milliards d'euros. Mme Royal avait parlé de 40 milliards d'euros. Ce serait une folie : ces contrats ont été ficelés par des armées d'avocats et sont très solides. De toute façon, la gratuité des autoroutes est un fantasme. Et l'État les gèrera forcément moins bien que des sociétés dont c'est le métier ! De plus, il affectera les résultats au budget général, et la qualité du réseau ira en se dégradant, ce qui nuira à la sécurité routière.

M. Jordi Ginesta. – Mme Assassi lie les 30 milliards d'euros de dette à la distribution de dividendes. Quel est le rapport ?

M. Michel Dagbert. – Nous discutons de renationalisation des autoroutes parce que la décision a été prise de les privatiser. Plusieurs élus – sans parler des gilets jaunes – se sont émus des bénéfices réalisés par les sociétés d'autoroutes. Bien sûr, elles ont repris la dette et payé 14 milliards d'euros. J'entends dire que ce n'est pas le métier de l'État de gérer des voiries. Surprenant, dans une commission de l'aménagement du territoire, où nous n'avons cessé de dire qu'il appartient à l'État de désenclaver les territoires et de les irriguer. L'État a fait la preuve de sa capacité à gérer certaines infrastructures, je crois. Actuellement, l'Adif n'a pas les financements pour réaliser les travaux nécessaires sur le réseau non concédé – et les sociétés d'autoroutes viennent le cœur sur la main proposer leurs services en contrepartie de ce qu'on appelle l'adossement ! Il faut dénoncer cela, mais, vu l'urgence budgétaire, il est peu probable que nous obtenions les moyens de renationaliser les autoroutes immédiatement. Notre groupe interviendra dans le débat, mais s'abstiendra lors du vote.

M. Patrick Chaize, président. – Nous parlons de la renationalisation, non des autoroutes, mais des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

M. Charles Revet. – Qui a estimé le coût d'une reprise des concessions ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Mme Assassi a souligné à juste titre qu'il y a sur cette question – qui arrive parmi les premières dans les doléances des gilets jaunes – un vrai débat, alimenté par l'opacité des concessions. L'État n'est pas moins capable que le secteur privé de gérer ces infrastructures : c'est simplement un choix de société. La meilleure conscience que nous avons de l'enjeu environnemental plaide pour une reprise en main par l'État. Sinon, les négociations pour aménager le covoiturage ou des voies de bus sont autant de prétextes pour les concessionnaires à réclamer de nouveaux avantages. La loi d'orientation

des mobilités sanctuarisera peut-être les ressources de l'Afitf mais, pour l'instant, celle-ci n'a pas les moyens nécessaires, comme nous l'a confirmé son président récemment.

M. de Nicolaÿ a parlé de mon enthousiasme : en effet, je défends ce texte ! L'Arafer évalue le coût d'une nationalisation à 50 milliards d'euros. Impossible ? C'est votre point de vue. Je constate que, pour privatiser, tout est toujours facile mais que, dans l'autre sens, on voit des complications partout. Le changement de statut des collaborateurs a été possible il y a dix ans ; il n'y a pas de raison qu'il soit impossible aujourd'hui.

Sur les dividendes versés, on a tout entendu. Ils sont importants et, certaines années, supérieurs aux bénéfices, c'est une gestion contestable. Sur ADP, chaque prise de parole évoquait, en filigrane, l'exemple des autoroutes. L'État peut parfaitement gérer un réseau routier. On l'a vu jusqu'en 2006, et c'est le cas dans d'autres pays. Il suffit qu'il s'en donne les moyens. Sur le coût de la reprise, Bercy ne s'est jamais prononcé. L'Arafer l'évalue à 50 milliards d'euros.

M. Charles Revet. – Sur quelle base ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – En précisant que le résultat des négociations et des éventuels procès est bien sûr inconnu.

M. Olivier Jacquin. – Ce débat est salutaire à l'heure où l'on parle de la privatisation d'ADP. Il comporte deux faiblesses. D'abord, celle de penser que la gestion actuelle est satisfaisante. Elle ne l'est pas, coûte cher aux usagers et ne permet que très peu de modulation des tarifs en raison de la réglementation européenne. Deuxième erreur : croire que l'État ne sait pas gérer. Je viens de fêter dans mon département les 50 ans d'un établissement du Cerema qui fonctionne à merveille. Bien sûr, la capacité de l'État décroît depuis qu'il ne construit plus de routes. Je le vois bien avec l'A 31 bis, pour laquelle il a du mal à proposer des solutions innovantes. Mais avec les moyens nécessaires, l'État sait très bien faire. Cette proposition de loi est culottée, car on n'imagine pas le coût de ce qui deviendrait le procès du siècle... Mais elle pose une très bonne question, et il est indispensable d'anticiper publiquement le renouvellement de ces contrats, au lieu de laisser prospérer le dispositif insidieux d'allongement, qui nous entraîne vers une privatisation sans fin.

M. Jean-François Longeot. – Avant 2006, l'État gérait les autoroutes. Depuis, le prix est certes élevé, mais l'état du réseau est excellent, et les travaux entrepris sont impressionnants. Les routes départementales ou nationales sont loin d'être aussi bien entretenues... Puis, comme pour l'agence de l'eau, l'État affecterait sûrement une partie des revenus au budget général !

M. Alain Fouché. – Plusieurs Gouvernements ont fait des erreurs en privatisant tel ou tel ensemble. Sur ce dossier, je ne vois pas comment l'État pourrait racheter 50 milliards d'euros ce qu'il a vendu 15 milliards d'euros. Ces discussions n'aboutiront jamais à rien...

M. Jérôme Bignon. – Ce débat peut sembler irréaliste, mais c'est un débat de fond. *Quid* de la fin des concessions ? Mieux vaut y réfléchir à l'avance. Le délabrement de certaines routes en zones rurales contraste avec le luxe des travaux effectués sur les autoroutes. Sur les routes nationales, aucune zone de repos ! Était-il indispensable d'en faire autant sur les autoroutes ?

M. Jean-Claude Luche. – Vous vous interrogez sur le rachat des concessions, mais plusieurs élus réclament l'aménagement de grands axes routiers, entre Toulouse et Lyon par exemple. Il y a des priorités : il faudrait d'abord se doter de grands axes structurants indispensables au développement économique de certaines régions – sans parler des questions de sécurité routière, car les routes à deux fois deux voies sont beaucoup plus sûres.

M. Patrick Chaize, président. – En effet, nos autoroutes sont en bon état. En Italie, les concessionnaires ne sont pas toujours adossés à des entreprises de BTP. Cela leur donne sans doute une approche plus financière. En tous cas, nous devons arrêter de donner le sentiment de concessions sans fin. Toutes les autres concessions ont une date butoir. Une fois celle-ci atteinte, il faut faire un constat avant de prendre une décision pour l'avenir. Sans cela, le consommateur a l'impression de payer sans arrêt pour la même chose.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Oui, l'État dispose d'une ingénierie conséquente, dont il serait dommage de se priver. Et en effet, au-delà de la question de la nationalisation, il faut s'interroger sur les décisions à prendre après la fin des concessions. Désormais, il faudra passer devant le Parlement, mais cela n'est pas une garantie suffisante. C'est vrai que nos autoroutes sont en bon état, mais elles l'étaient déjà en 2006. Il est vrai que nos concessionnaires sont liés au BTP. C'est peut-être ce qui explique le luxe de travaux que vous avez évoqué... Les 50 milliards d'euros, l'État ne les sortira pas de sa poche, il les empruntera ; et nationalisation ne signifie pas gratuité ! En 2006, si les sociétés ont repris la dette et payé le prix, c'est qu'elles estimaient que ce serait rentable. Il est vrai aussi que des axes structurants sont nécessaires pour notre territoire.

Mme Michèle Vullien. – Je partage l'idée qu'il faut reprendre la main mais l'article 3 relève le taux de l'IS : c'est un peu simpliste... Il faudrait aussi s'interroger sur ces allers-retours des X-Ponts et X-Mines entre le privé et le public !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La mention de l'IS n'est qu'un gage. En réalité, le financement se ferait par l'emprunt.

Les aires d'autoroutes sont des concessions de concessions, en quelque sorte, et constituent un marché très lucratif, sur lequel l'Arafer travaille actuellement.

M. Patrick Chaize, président. – En l'absence d'amendements, et dans la mesure où les articles 1^{er} et 2 n'ont plus de sens si l'article 1^{er} n'est pas adopté, je vous propose de voter directement sur l'ensemble du texte.

Il en est ainsi décidé. La proposition de loi n'est pas adoptée. Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

Questions diverses

M. Patrick Chaize, président. – Nous avons été informés que le conseil des ministres examinait ce matin une lettre rectificative du Gouvernement au projet de loi d'orientation des mobilités. Cette lettre rectificative reprend le contenu des articles sur le ferroviaire du projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, adopté par le Sénat au mois de novembre dernier, et renouvelle pour une durée de neuf mois, à la suite du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'habilitation

du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure pour « favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs dans un délai déterminé ». En conséquence, sur ces cinq articles, je vous propose de fixer le délai limite pour déposer des amendements au lundi 4 mars à midi.

Il en est ainsi décidé.

M. Patrick Chaize, président. – Je vous propose, avec le président Maurey, de publier les conclusions de notre table ronde du mois de décembre sur la compétitivité des ports maritimes, accompagnées d'un avant-propos et d'un exposé liminaire, sous la forme d'un rapport d'information cosigné par le président Maurey et par Michel Vaspert, qui avait fait en commission une communication sur la proposition de résolution européenne de la commission des affaires européennes sur les corridors maritimes.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 6 février 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 11 heures***Audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État,
directeur général de l'Agence des participations de l'État**

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant à l'audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État et directeur de l'Agence des participations de l'État (APE).

Votre dernière audition devant notre commission date de février 2016, il y a exactement trois ans : il devenait donc particulièrement important que nous puissions vous entendre sur la situation et les perspectives de l'État actionnaire. Vous êtes en poste depuis environ trois ans et demi, avec une expérience particulièrement utile pour éclairer notre commission.

Comme chacun le sait ici, le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, dit « Pacte », est en cours d'examen devant notre assemblée ; le volet relatif à la privatisation d'Aéroports de Paris et de la Française des Jeux suscite de vifs débats. Il y aura certainement des questions sur ces sujets. Mais votre audition s'inscrit bien sûr dans une perspective plus large, tant les dossiers relatifs à l'État actionnaire sont nombreux et stratégiques pour la France, comme en témoignent par exemple les enjeux de réorganisation de notre filière nucléaire.

M. Martin Vial. – Il y a trois ans, j'avais retracé ici un historique de l'État actionnaire depuis 2004. Aujourd'hui, je me propose de rappeler notre champ d'intervention en quelques chiffres en insistant sur la feuille de route arrêtée par le Gouvernement en 2017 pour la durée de la législature.

L'État actionnaire est l'un des premiers acteurs investisseurs publics dans le monde et il a procédé ces dernières années à une gestion dynamique de son portefeuille. L'APE a en charge des participations dans 81 entreprises ou groupes d'entreprises dont le chiffre d'affaires cumulé dépasse les 500 milliards d'euros pour 1 600 000 salariés et un peu plus de 100 milliards de fonds propres. La valeur des actifs que nous gérons est de l'ordre de 120 milliards d'euros. Nos équipes sont peu nombreuses et j'ai coutume de dire que l'APE est un petit commando de 55 personnes. Nous gérons ces portefeuilles dans quatre grands domaines d'activités : les transports, l'énergie, les services et la finance, et enfin l'industrie.

Nous travaillons aux côtés d'autres grands acteurs publics français que sont la Caisse des Dépôts et consignations – qui gère son portefeuille financier –, et la Banque publique d'investissement (BPI), dont le portefeuille dépasse 20 milliards d'euros. Quant au Programme d'investissements d'avenir (PIA), il intervient très en amont et n'a pas du tout la même doctrine d'investissement que l'APE.

Notre portefeuille boursier est évalué à environ 80 milliards d'euros et sa valorisation a progressé de 18 % en 2018, tandis que l'indice du CAC 40 diminuait de plus de 4 %. Notre rendement, c'est-à-dire les dividendes rapportés à la valeur boursière, est de 4,9 % en moyenne sur 5 ans contre un peu plus de 3 % pour le CAC 40. Ces bonnes performances diffèrent beaucoup de celles que je vous avais rapportées en 2016, et ce pour une raison simple : la part de l'énergie a un poids très important dans notre portefeuille de participations et les titres EDF comme Engie se sont appréciés sensiblement au cours de la période.

Le rendement actionnarial du portefeuille, à savoir le rapport entre d'une part les dividendes reçus plus l'accroissement de valeur du portefeuille et d'autre part la valeur du portefeuille, s'est établi à +20 % à l'automne dernier, versus -2 % pour le CAC 40, ce qui traduit là aussi une bonne performance.

Je parlais de gestion dynamique : depuis 2015 nous avons réalisé un peu plus de 13,5 milliards d'euros d'investissements et nous aurons reçu environ 13 milliards d'euros de recettes de cessions. Les dividendes en numéraire sont directement reversés au budget général.

Quelles sont aujourd'hui les grandes lignes de notre action ? Je souhaiterai d'abord rappeler que la doctrine d'investissement de l'État actionnaire a été révisée en 2017. Sa première formalisation en 2014 était demeurée trop large et ne donnait pas vraiment de direction opérationnelle puisqu'elle pouvait concerner en réalité quasiment toutes les entreprises commerciales françaises.

Nous avons proposé une nouvelle doctrine qui s'inscrit dans la politique du Gouvernement définie depuis le printemps 2017. Elle est beaucoup plus sélective que par le passé, pour deux raisons principales : la dérégulation mondiale, qui réduit le poids de l'État dans les secteurs concurrentiels, et la disruption numérique, qui modifie les modèles économiques de toutes les entreprises. Ce changement concerne d'autant plus notre portefeuille que l'âge moyen de nos entreprises est de plus de 100 ans, contre 25 ans pour l'âge moyen des entreprises du Nasdaq. Il s'agit pour beaucoup de grandes entreprises, souvent des fleurons de l'économie française. Elles ont besoin d'agilité pour faire face à cette disruption numérique, investir dans de nouvelles activités et faire évoluer la composition de leur capital.

Parallèlement, la situation de l'État actionnaire a évolué : la dette publique, qui représentait 56 % du PIB en 1995, a augmenté de plus de 40 points depuis cette date. Dans ce contexte, il est absolument nécessaire que l'État soit plus économe et que tout investissement public soit très sélectif.

C'est pourquoi nous avons recentré notre doctrine autour de trois priorités. La première priorité est la souveraineté : nous resterons investis dans des entreprises relevant de la défense nationale et du nucléaire civil. La deuxième priorité est la présence dans les grandes entreprises nationales de service public telles que la SNCF ou la Poste, pour laquelle la régulation ne suffit pas à s'assurer de l'exercice des missions ; cela vaut aussi pour certains services publics locaux comme les ports maritimes. La dernière priorité est l'intervention en cas de risque systémique : l'État continuera d'investir en tant que secours lorsque cela est malheureusement nécessaire. Il l'a fait par le passé pour Dexia ou pour PSA. Nous espérons évidemment devoir utiliser cette cartouche le moins possible.

Cette nouvelle doctrine d'investissement nous engage dans une démarche de respiration du portefeuille qui comprend deux volets. D'une part, nous proposons des opérations de privatisation, et vous l'avez rappelé, le débat qui a eu lieu hier dans votre hémicycle a traité des projets de privatisations d' Aéroports de Paris et de La Française des jeux. Nous envisageons aussi une opération de respiration sur Engie. Ce n'est pas une opération de privatisation puisqu'il s'agit déjà d'une entreprise privée ; l'objectif est de pouvoir descendre en dessous de 33 % du capital ou des droits de vote, pour permettre des opérations de rapprochement ou des augmentations de capital qui dilueraient la part détenue par l'État.

D'autre part, nous avons aussi réalisé des réductions de participation dans certaines entreprises telles qu'Engie à la fin de l'été 2017, Renault à l'automne 2017, puis à l'automne dernier, Safran où nous gardons une participation légèrement supérieure à 10 %.

En tant qu'actionnaire, l'APE doit contribuer de façon très active à la réforme d'entreprises publiques ou à de grandes réformes sectorielles, telles que la réforme ferroviaire pour laquelle nous avons été très impliqués. Je pense aussi à la réforme en cours de l'audiovisuel public, à la réforme portuaire annoncée par le Premier ministre à l'automne dernier ou à la préparation de la RATP à l'ouverture à la concurrence. Nous avons de plus été très actifs en tant qu'actionnaire très majoritaire d'EDF dans la préparation du projet de loi de programmation pluriannuelle de l'énergie, annoncé par le président de la République l'automne dernier.

Quant au projet de loi « Pacte », il apporte quelques changements visant par exemple à nous donner plus d'agilité en matière d'actionnariat salarié. Il s'agit de permettre aux salariés de détenir une part plus importante du capital dans les entreprises de notre portefeuille.

Nous cherchons également à renforcer l'efficacité de l'APE. Il y a trois ans, nous avons souhaité banaliser notre mode d'intervention dans la gouvernance des entreprises. Par exemple, concernant le recrutement des dirigeants et des administrateurs proposés par l'État en assemblée générale, nous avons systématisé le recours à des chasseurs de têtes et mis en place des jurys de recrutement. Cela concerne aussi bien les entreprises dans lesquelles nous sommes actionnaires majoritaires que notre contribution à la gouvernance de celles où nous sommes minoritaires.

Nous contribuons au redressement des finances publiques et au financement de l'innovation de rupture, au travers notamment du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), sujet qui sera abordé en séance au Sénat cet après-midi.

Il y a enfin un dernier élément auquel je tiens beaucoup par conviction personnelle liée à mes responsabilités antérieures, il s'agit de l'intégration de la responsabilité sociale et sociétale (RSE) dans la stratégie des entreprises. Nous avons adopté une charte RSE pour l'APE, que nous entendons diffuser à l'ensemble des entreprises de notre portefeuille. C'est un travail de longue haleine, avec une composante environnementale qui va de soi lorsqu'il s'agit de réduire les émissions de gaz à effets de serre mais aussi avec des implications dans le cœur de la stratégie d'entreprise.

Ma conviction est que l'État actionnaire n'a pas vocation à disparaître. Il est nécessaire pour garantir la souveraineté de notre pays, pour assurer sa présence dans les grandes entreprises de service public et pour répondre à des besoins d'interventions

conjoncturelles, que l'on songe aux Chantiers de l'Atlantique où l'actionnaire coréen était en faillite et s'est désengagé. Il fallait que l'État trouve une solution, et nous sommes toujours actionnaires majoritaires dans l'attente du feu vert de la Commission européenne pour l'entrée de Fincantieri au capital. L'État actionnaire doit être aussi un facilitateur de notre économie même si sa présence dans le domaine concurrentiel a vocation à se réduire par rapport à il y a 40 ans ou 50 ans.

M. Vincent Éblé, président. – Merci de cet exposé éclairant, en particulier sur l'évolution de doctrine de l'État actionnaire.

L'alliance Renault-Nissan est fortement secouée par les investigations menées par la justice japonaise à l'égard de son ancien dirigeant et la réorganisation à la tête de Renault a pris du temps. Comment l'État actionnaire compte-t-il accompagner cette entreprise ? Y a-t-il un risque pour l'avenir de cette alliance ? Comment voit-on les choses du point de vue de l'APE ?

Deuxième question, le président de la République a indiqué sa volonté de voir l'ensemble des dirigeants et des mandataires sociaux des grandes entreprises françaises acquitter leur impôt en France. Le ministre de l'économie et des finances a indiqué la semaine dernière par voie de presse que des propositions en ce sens seront prochainement soumises à l'examen du Parlement. Quelle est la situation dans les entreprises dans lesquels l'État est actionnaire ? Un rôle particulier est-il dévolu au représentant de l'État au sein des conseils d'administration sur les rémunérations et les pratiques fiscales des dirigeants de ces entreprises ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je commencerai par une question provocatrice : l'État peut-il être un bon actionnaire dès lors qu'il poursuit des objectifs potentiellement contradictoires ? Par exemple, en tant qu'actionnaire, il a intérêt à recevoir le dividende le plus élevé possible de ses entreprises du secteur énergétique mais en même temps, l'intérêt politique est d'avoir sans doute le prix d'énergie le plus bas *via* les pouvoirs de régulation.

Quant au recentrage annoncé du portefeuille de l'État dans le cadre de la nouvelle doctrine, ne risque-t-il pas de conduire à des variations plus importantes du montant des dividendes ? Avec un portefeuille recentré sur des titres n'ayant pas vocation à être cédés, il pourrait être nécessaire de recourir davantage au budget général. N'y a-t-il pas un risque de soumettre dès lors l'État actionnaire aux exigences budgétaires annuelles ?

Qu'en est-il de l'évolution éventuelle du statut de l'APE ? Faut-il la doter de la personnalité morale ou la rendre indépendante ? Une évolution de son statut est-elle envisagée ?

Enfin, l'État détient-il des participations *via* des *holdings* aux Pays-Bas ? Les participations sont-elles détenues en direct exclusivement en France ou si elles sont dans d'autres pays, pouvez-vous nous garantir qu'il n'y ait aucun montage à travers les *holdings* aux Pays-Bas ou dans d'autres juridictions ? Si tel était le cas, serait-ce exclusivement pour des raisons de droit boursier ou y aurait-il aussi des raisons fiscales ?

M. Vincent Delahaye. – Je me réjouis qu'il y ait une doctrine claire de l'État actionnaire même si l'on peut bien sûr en discuter.

En dehors des privatisations proposées dans le projet de loi « Pacte », quelles sont les participations qui pourraient faire l'objet d'une mise sur le marché cette année ? Combien pourrait-on en attendre ? Si l'on exclut les secteurs stratégiques et certains services publics comme La Poste, que reste-t-il ?

M. Éric Bocquet. – Combien de dirigeants des grandes entreprises où l'État est actionnaire sont imposés à l'étranger ? Étiez-vous au courant de la situation du président-directeur général de Renault-Nissan ?

M. Martin Vial. – Je réponds immédiatement que nous avons appris l'incarcération et les griefs qui ont été émis à l'encontre de Carlos Ghosn par la presse le 19 novembre dernier. L'État n'était au courant de rien et le conseil d'administration, dont je suis membre, non plus.

C'est une crise tout à fait inédite, et nous – le conseil d'administration de Renault et l'État – avons souhaité, dès le 20 novembre, prendre les décisions d'urgence sur la gouvernance de l'entreprise. Nous avons désigné un mandataire social puisque Carlos Ghosn était le seul mandataire social de Renault : Thierry Bolloré, nommé directeur général délégué et mandataire social, a été doté de tous les pouvoirs de direction de l'entreprise. Nous nous sommes aussi assurés qu'il disposait du mandat de représentation au sein de la filiale commune RNBV (Renault-Nissan BV) aux Pays-Bas, de façon à poursuivre de façon opérationnelle les travaux de l'alliance pendant cette crise.

Philippe Lagayette, administrateur référent, a en outre été désigné pour assurer l'animation du conseil d'administration pendant cette période de crise.

La position de l'État, rappelée à diverses reprises par le ministre, a été de considérer que la présomption d'innocence devait s'imposer. Elle le devait d'autant plus que nous n'avions à cette date aucune information officielle ni de la part de la justice japonaise, ni de la part de Nissan.

Le système judiciaire japonais est assez particulier. Il permet de maintenir en garde à vue pour des interrogatoires – sans avocat – pendant une longue période. Celle-ci est renouvelée chaque fois qu'un nouveau grief apparaît, ce qui signifie une vingtaine de jours supplémentaires d'incarcération. Le procureur a usé de cette possibilité et il est apparu très clairement au cours de la deuxième partie du mois de décembre qu'il faisait tout pour que Carlos Ghosn ne puisse être libéré. Sans se prononcer sur les faits qui lui étaient reprochés et encore moins sur sa culpabilité, l'empêchement de Carlos Ghosn était donc un fait avéré. Le conseil d'administration de Renault a donc pris ses décisions concernant la gouvernance après en avoir débattu à diverses reprises en janvier et après que Carlos Ghosn a démissionné de son mandat de directeur général et de président de Renault ainsi que de l'ensemble de ses mandats exécutifs au sein de Renault y compris – même si ce n'est pas de sa propre initiative – au sein de RNBV qu'il ne présidera plus. L'État a souhaité parallèlement assurer que les relations entre Renault et Nissan ne soient pas excessivement détériorées. Elles l'ont été et il est un fait qu'une grande tension a régné entre les directions des deux entreprises. Nous avons néanmoins souhaité maintenir le dialogue pour faire en sorte que l'alliance continue de fonctionner. Fin novembre, fin décembre et fin janvier comme chaque mois, les dirigeants des deux groupes se sont réunis à Amsterdam pour examiner un certain nombre de décisions prises du point de vue opérationnel.

Afin de renforcer l'alliance, nous avons fortement soutenu la proposition du conseil d'administration consistant à confier à Jean-Dominique Senard un rôle clé dans le dialogue avec Hiroto Saikawa, directeur général de Nissan, et son conseil d'administration. L'objectif est d'engager un dialogue sur l'évolution de l'alliance. Il nous paraît en particulier évident que la première tâche des dirigeants des deux entreprises est de s'entendre sur la façon dont l'alliance doit faire face aux défis du secteur. La conjoncture du secteur automobile n'est pas bonne aux États-Unis, pas excellente en Europe et elle s'est très nettement détériorée en Chine. Or, les défis d'investissements sont majeurs pour la voiture autonome, la voiture électrique et la voiture connectée ; il est donc indispensable que les équipes dirigeantes puissent continuer à unir leurs forces.

Nous en sommes là : Jean-Dominique Senard a rencontré Hiroto Saikawa il y a quelques jours dans le cadre des réunions de l'alliance et le dialogue semble très positif, selon l'expression des deux dirigeants. Parallèlement, Nissan a donné un signe très favorable dès le jour de la réunion du conseil d'administration désignant Jean-Dominique Senard comme président de l'exécutif de Renault. L'entreprise japonaise a convoqué une assemblée générale pour qu'à son conseil d'administration, Renault puisse désigner un remplaçant à Carlos Ghosn. Ceci avait été refusé par Nissan jusqu'à ce conseil d'administration tenu il y a trois semaines. Le processus est engagé et Nissan va convoquer une assemblée générale. Selon les termes des accords entre les deux entreprises, il s'agira de désigner de son propre chef un représentant de Renault en plus des deux représentants français déjà membres du conseil de Nissan. Ceci devrait intervenir au début du mois d'avril puisqu'au Japon, réunir une assemblée générale prend environ huit semaines.

Nous souhaitons évidemment accompagner ce mouvement. L'alliance a beaucoup d'atouts ne serait-ce que par la taille de son activité, avec plus de 10 millions de véhicules produits et vendus chaque année. C'est un modèle économique qui est gagnant dès lors qu'il y a une véritable intégration des forces et des talents. Des investissements lourds sur la voiture autonome ou la voiture électrique seront mieux amortis sur une base de vente très importante. Il faut même aller plus loin dans l'intégration pour renforcer cette puissance d'achat et mettre davantage en commun les équipes d'ingénierie et de recherche. Mais ce n'est pas simple, car ce sont des cultures différentes, y compris au plan technique. Ma conviction est qu'il faut le faire à partir des besoins opérationnels des deux entreprises. Tel est le sens de notre action, à la fois au sein de la gouvernance de Renault et de notre appui aux dirigeants dans leurs dialogues avec Nissan.

S'agissant du statut fiscal des dirigeants dans les entreprises à participations publiques, nous n'intervenons pas. Cela relève du secret fiscal et il n'y avait, jusqu'à présent, pas de conditions établies à ce titre. Je ne connais pas la situation fiscale de chacun des dirigeants des entreprises du portefeuille de l'APE. Le ministre a déclaré, à la suite de l'annonce qui avait été faite par le président de la République avant Noël, que l'État actionnaire exigerait des dirigeants mandataires sociaux des entreprises à participations publiques qu'ils soient résidents fiscaux en France. Les modalités sont en cours d'examen et je pense que le ministre aura évidemment à cœur de revenir vers vous sur ce sujet qui est assez complexe car il met en jeu les questions de conventions fiscales entre pays.

En matière de rémunération, l'État actionnaire a plus qu'une doctrine ; il a une règle : là où nous sommes majoritaires, les mandataires sociaux ont une rémunération plafonnée à 450 000 euros, quelle que soit la taille de l'entreprise. C'est donc le cas à la SNCF ou à EDF. Pour les entreprises où nous ne sommes pas majoritaires, la doctrine est de faire en sorte que ces entreprises contribuent autant que possible à la modération salariale.

Je dis « autant que possible » parce nous avons par exemple été amenés à voter pendant plusieurs années contre la rémunération de Carlos Ghosn en conseil d'administration et en assemblée générale. Cette doctrine en vigueur dans l'ensemble des entreprises du portefeuille n'est pas d'un maniement facile. La position de l'État n'est pas forcément celle des actionnaires majoritaires. Mais nous permettons d'ouvrir un débat sain sur les niveaux de rémunération excessifs des dirigeants d'entreprises dans un monde où l'écart entre les plus hauts salaires et la moyenne des plus bas s'est accru sur une longue période.

Ensuite, l'État peut-il être un bon actionnaire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, et l'État est-il actionnaire d'entreprises à l'étranger ? Toutes les entreprises du portefeuille de l'État actionnaire sont-elles de droit fiscal français ou avez-vous des participations d'entreprises dont le siège social est ailleurs ?

M. Martin Vial. – Nous n'avons aucune *holding* à l'étranger, tout est en France. Les deux seules entreprises dont le siège social est aux Pays-Bas sont d'une part, Airbus dans lequel nous sommes coactionnaires avec l'État allemand – au même niveau – et avec les Espagnols et, d'autre part, KNDS dans le domaine de l'armement, résultat de la fusion de Nexter et de l'allemand KMW en 2015. Comme souvent, le siège d'une entité européenne à partir d'entreprises de deux nationalités se fait en dehors des pays d'origine. Pour rappel, les sièges sociaux localisés aux Pays-Bas ne sont pas des *holdings* « artificielles ». Nous n'avons pas d'autres entreprises dont le siège social est en dehors de France.

Est-ce que l'État peut être un bon actionnaire ? Je l'espère ! Première remarque, la période dans laquelle l'État avait tendance à solliciter des ressources excessives à travers les dividendes me semble révolue parce que, dorénavant, la fixation des dividendes se fait selon des critères assez simples : la capacité de distribution de l'entreprise dans le temps et de plus en plus, la comparaison avec les entreprises du même secteur. La fixation des dividendes les plus élevés possibles n'est donc plus notre objectif central. EDF en est un très bon exemple. Cette entreprise participe à une politique sectorielle publique majeure et a contribué à la compétitivité économique avec -grâce au nucléaire – des prix d'électricité plus bas que ceux des autres pays voisins. Parallèlement, il faut aussi s'assurer de la soutenabilité financière d'EDF. Entre ces objectifs, nous devons donc procéder à un arbitrage raisonné. Notre responsabilité collective est de faire en sorte que cette entreprise puisse continuer d'investir dans les énergies nouvelles et renouvelables et de s'assurer de tarifs toujours abordables, en particulier sur les entreprises électro-intensives et pour les particuliers à faible pouvoir d'achat. Cela fait partie des discussions que nous aurons dans les prochains mois avec la Commission européenne pour s'assurer que la poursuite de la prolongation du parc nucléaire existant peut se faire dans les conditions économiques soutenables pour EDF et, en même temps, protéger les consommateurs des hausses de prix. Je rappelle que le prix de vente du KWh par EDF est plafonné à 42 euros alors que les prix de marché sont au-dessus de 50 euros, voire 60 euros il y a quelques mois. Nous sommes engagés dans une réflexion qui prend en compte notre position d'actionnaire mais aussi bien sûr au premier chef celle du ministère en charge de l'énergie et de l'environnement. Au sein des pouvoirs publics, il y a évidemment des visions différentes. Pour les entreprises purement commerciales, le sujet ne se pose pas de la même façon, il s'agit de s'assurer que les centres de décisions restent en France.

C'est vrai, la réduction de la taille du portefeuille boursier peut exposer davantage à l'évolution des cours. Quant à la communication sur les prévisions de cessions éventuelles, je

me dois d'être extrêmement prudent car il s'agirait d'informations dites d'initiés au sens de la réglementation boursière.

Cela dit, une partie du portefeuille est constitué d'entreprises concurrentielles dans lesquelles l'État a une participation significative et qui ne sont ni des services publics, ni des entreprises de défense ou liées au nucléaire civil.

Il y aura des mouvements significatifs dans ces entreprises si deux conditions sont remplies. Première condition, il nous paraît exclu de sortir totalement d'une entreprise s'il n'y a pas d'autres actionnaires français de long terme qui se substituent à l'État. On ne peut pas envisager que l'État étant présent pour près du quart du capital dans une grande entreprise française puisse sortir de son capital sans se préoccuper du fait que les centres de décisions et le maximum d'emplois resteront en France ou que la recherche et développement soient bien menés en France. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. C'est différent que de vendre 3 % de telle ou telle entreprise sur le marché par une opération de cession de bloc, comme on l'a fait sur Safran, Renault ou Engie.

La seconde condition concerne la priorité donnée à des opérations de rapprochements industriels, créatrices de valeur et de capacité de développement. Par définition, cela ne se décrète pas. Les 10 milliards d'euros de cessions prévus en projet de loi de finances pour 2019 constituent un montant notionnel lié essentiellement aux projets de privatisation d'ADP et de la FDJ. J'ajoute que nous n'avons pas une liberté de manœuvre considérable. Pour les raisons que j'évoquais, nous n'allons pas nous retirer d'EDF et de toute façon, dans ce cas précis il faudrait une loi. Il en est de même pour Orano ou pour Thales où nous n'envisageons pas de retrait.

Sur le statut de l'APE, la loi de finances pour 2018 prévoyait la remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité d'une transformation en *holding* de participations de l'État. Nous l'avons remis et ce rapport conclut que cela ne fait pas partie des priorités du Gouvernement même si comme je l'ai indiqué, nous sommes le seul gestionnaire d'actifs qui ne récupère pas les dividendes ; ils sont versés directement au budget général.

M. Jean-François Husson. – Où en sont actuellement les différents scénarios et le calendrier des ventes des parts de l'État dans ADP ?

Quant à la privatisation de La Française des jeux, elle soulève beaucoup de questions notamment sur le périmètre des droits exclusifs et de la régulation, restées à ce stade sans réponse. L'entreprise a, jusqu'à maintenant, privilégié la stratégie de développement fondée sur le jeu extensif ; beaucoup de joueurs qui misent peu, ce qui correspond à son maillage territorial actuel. Mais un investisseur privé pourrait opter pour une stratégie de jeu plus intensive, ce qui soulèverait des enjeux en termes d'aménagement du territoire et de santé publique. Quelles modalités de cessions envisagez-vous et à quel type d'investisseur pensez-vous pouvoir céder ? Comment prévenir les risques évoqués ?

Une question sectorielle : en 2017 l'État accompagnait la réorganisation de la filière nucléaire française en capitalisant Areva et EDF pour un total de 7,5 milliards d'euros. Cette réorganisation est-elle arrivée à son terme ? Les deux entreprises sont-elles désormais solides ? Quelles évaluations faites-vous des risques associés aux difficultés sur les projets d'EPR ?

Enfin, j'apprécie la démarche RSE, mais je me méfie toujours du verdissement de façade. Pouvez-vous nous préciser la stratégie de l'État actionnaire dans le sens d'une stratégie bas carbone ? Comment pensez-vous concilier les impératifs de rendements avec cette démarche de croissance durable ?

M. Marc Laménie. – La réforme ferroviaire présente-t-elle pour vous plutôt des avantages ou des inconvénients ?

Ma deuxième question portera sur les partenariats public-privé (PPP) – je songe notamment à la reconstruction des barrages sur la Meuse. Quel est votre point de vue sur ces montages ?

M. Jean-Marc Gabouty. – L'État sait-il optimiser la valeur des actifs qu'il cède ? En effet, s'il existe plusieurs méthodes d'évaluation de la valeur d'un actif, on constate que les transactions se font souvent à des niveaux beaucoup plus élevés, correspondant en réalité à la valeur jusqu'à laquelle l'acheteur est prêt à aller. On a l'impression que l'État ne sait pas trop appréhender les choses de cette manière. L'aéroport de Toulouse-Blagnac a été vendu par l'État 300 millions d'euros et l'investisseur devrait le céder 500 millions d'euros, seulement 4 ans ou 5 ans après ! Je comprends bien que ce soit une difficulté pour l'État de bien valoriser ses actifs du point de vue des acheteurs mais ces situations sont difficiles à comprendre.

M. Gérard Longuet. – L'État est un actionnaire qui poursuit des objectifs de nature extraordinairement différents ; c'est la complexité-même de la vie publique. Pour un actionnaire privé, le seul objectif est d'une façon ou d'une autre, le profit, et tel n'est pas votre cas. Aussi, ne faudrait-il pas que l'APE soit placée sous l'autorité du Premier ministre plutôt que liée strictement à Bercy ?

Mme Fabienne Keller. – La confirmation de l'interdiction par la Commission européenne du rapprochement entre Alstom et Siemens vient de tomber. Je voudrais plaider ici pour la puissance à l'export de l'ensemble du secteur ferroviaire français et donc m'inquiéter de cette décision. Accepteriez-vous de nous donner votre avis sur le sujet ?

M. Michel Canévet. – Pensez-vous que la situation des dividendes perçus par l'État soit si bonne ? En 2012, ils représentaient 4,6 milliards d'euros et ils ont diminué régulièrement pour atteindre 3,5 milliards en 2016 et 2,8 milliards en 2017. Avez-vous une indication du montant perçus en 2018 ? La baisse observée tient-elle au fait que l'État s'est séparé de ses participations les plus fructueuses ? En 2014, cinq participations – EDF, Engie, Orange, ADP et La Poste – représentaient en effet 84 % des dividendes. Si l'on vend des actions de ces principaux pourvoyeurs de dividendes, le montant encaissé ne va-t-il pas se réduire considérablement ?

Concernant la privatisation de La Française des Jeux et d'ADP, ne pensez-vous pas que le vote défavorable du Sénat d'hier traduit le sentiment général dans le pays de défiance à l'égard de ces opérations ? Je précise que pour ma part, j'ai voté pour la privatisation d'ADP...

Les dirigeants d'entreprises auprès desquelles vous intervenez vous semblent-ils sensibles à la question de la RSE ? Jean-Dominique Senard la prône activement, mais les autres dirigeants d'entreprises y sont-ils aussi favorables ?

M. Éric Jeansannetas. – La Commission européenne vient de mettre son veto sur le rapprochement Siemens et Alstom. Or, rappelons que c'est ce rapprochement qui, à l'automne 2007, avait motivé le choix du Gouvernement de ne pas exercer l'option d'achat sur les titres Alstom prêtés par Bouygues.

Dans ces conditions, comment l'État entend-il aujourd'hui accompagner le développement d'Alstom ?

M. Martin Vial. – Je ne voudrais pas m'élever au-dessus de ma condition pour répondre à la place du ministre sur le projet de loi « Pacte ». Tant que la loi n'est pas adoptée, nous n'avons pas engagé de démarches formelles pour la préparation de ces privatisations. Je me réfère simplement aux trois scénarios possibles que le ministre avait présentés concernant ADP : soit l'État cède plus de 30 % à un seul investisseur et il faudrait alors que l'acquéreur fasse une offre public d'acquisition (OPA), soit l'État vend ses 50 % par blocs sans qu'aucun des acquéreurs n'ait plus de 30 % et il n'y aurait alors pas d'OPA, soit enfin l'État garde une participation minoritaire, dont le montant serait à définir, et vendrait le reste par blocs, en tout cas à un niveau inférieur à 30 %. Ces trois scénarios restent ouverts et, à ma connaissance, le Gouvernement n'a pas tranché.

Sur La Française des jeux, l'intention exprimée devant l'Assemblée nationale par le ministre était que l'État garde 20 % du capital et en cède 52,4 % par une introduction en bourse. Je précise qu'une introduction en bourse est une opération lourde qui nécessite que les conditions de marché soient réunies, qu'il y ait suffisamment de concurrence entre les investisseurs. Si le Parlement vote ce projet de loi, nous souhaiterons garder le plus longtemps possible la capacité de décider.

Sur la filière nucléaire, l'opération menée pendant trois ans s'est terminée en 2017 avec d'une part, la capitalisation d'Areva et sa séparation en deux entités, Areva S.A. et Orano et, d'autre part, la prise de contrôle de Framatome par EDF. À ce jour, la réorganisation est achevée, mais il reste à mettre en œuvre le contrat d'acquisition entre EDF et Framatome concernant les garanties de passifs données par Areva. Il s'agit d'une situation post-opération classique.

S'agissant des EPR, EDF a indiqué récemment que les calendriers seraient tenus. Le chargement du combustible aura lieu à la fin de l'année 2019 à Olkiluoto et sans doute à l'été ou au début de l'automne à Flamanville.

Sur la RSE, vous avez raison d'être vigilants, mais il ne s'agit pas de « verdir » l'action de l'État. Vous avez cité Jean-Dominique Senard mais il y a beaucoup de démarches engagées aussi par Engie, Thales ou EDF notamment en matière de réduction des émissions de CO₂. Je pourrais vous faire passer la liste de ces objectifs qui existent d'ores et déjà dans la plupart des grandes entreprises. Notre idée est de tirer au maximum les entreprises vers le meilleur niveau de ce qui existe au sein du portefeuille. Je suis pragmatique : il ne s'agit pas d'inventer des choses mais de trouver le meilleur de ce qui se fait dans ces entreprises et de le copier.

Plus spécifiquement sur les émissions de CO₂, nous avons signé une charte avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) en novembre 2018 pour homogénéiser les méthodes de mesure du CO₂, les objectifs étant fixés par les entreprises. Nous commençons ce trimestre avec les vingt premiers groupes, l'idée étant d'étendre

progressivement ce dispositif. C'est un travail de longue haleine. Il faudra des années pour que tout le monde s'aligne de façon positive.

Je pense que la réforme ferroviaire peut être source, pour l'entreprise, d'efficacité et de compétitivité dans tous les domaines : qualité de services, réactivité et soutenabilité financière. L'État a pris des responsabilités en reprenant la dette de la SNCF en deux fois. La conséquence immédiate a été la requalification en dette publique de l'intégralité de la dette, soit plus de 50 milliards d'euros et non les 35 milliards d'euros repris par l'État. Nous avons des réunions hebdomadaires avec la direction de la SNCF sur la préparation des trois nouvelles sociétés anonymes qui entreront en activité au 1^{er} janvier 2020. L'idée est de mettre en place la gouvernance la plus rationnelle possible pour faire avancer la SNCF encore mieux et encore plus vite. Au plan financier, il y a beaucoup de sujets techniques concernant notamment l'affectation des biens et de la dette entre les différentes entités. Des sujets significatifs sont en discussion avec la Commission européenne concernant Fret SNCF. Il y a aussi le chantier social pour lequel nous ne sommes toutefois pas en première ligne. Les négociations se font à l'intérieur de l'entreprise et de la branche.

À propos de notre capacité à valoriser nos actifs lors des cessions, il faut distinguer deux types d'opérations de cessions. Il y a les cessions dites accélérées faites en une après-midi ou une soirée. Les outils de mesure de notre efficacité sont assez simples : la décote, liée au fait de vendre un bloc important et la comparaison de cours des 6 mois ou des 12 mois suivant et précédant l'opération. De ce point de vue, les dernières opérations que nous avons faites ont fait apparaître des niveaux de décotes très faibles et des indicateurs très positifs sur la valeur de la cession comparés aux 6 mois précédents et aux 6 mois suivants. Je rappelle que nous ne pouvons faire aucune transaction sans nous conformer à l'avis de la commission des participations et des transferts sur un prix minimal.

Le deuxième type de cessions se fait hors marché. Vous avez cité Toulouse-Blagnac, mais on pourrait citer aussi les aéroports de Lyon et de Nice qui ont suivi en 2016 et 2017. Comme dans toute enchère, il y a le prix que l'on souhaiterait avoir et il y a le prix de la meilleure enchère. S'agissant de Toulouse, j'entends bien évidemment les critiques, mais à l'époque Casil Europe avait proposé un prix très supérieur à celui du deuxième candidat. Pour Nice et Lyon, nous avons vendu les participations à des multiples – la valeur divisée par le profit – supérieurs à 20, soit les plus élevés observés en Europe dans les cessions aéroportuaires de tailles comparables. C'est le principe de l'enchère. En 2015 le prix payé par Casil Europe avait été considéré comme exorbitant. *Ex post*, on peut toujours dire que ce n'était pas assez... Aujourd'hui, je ne sais pas le prix qu'ils vont tirer. Celui qui circule dans la presse est simplement celui que le vendeur a mis sur la table pour pousser les acheteurs à aller jusqu'à ce niveau.

Dans un mécanisme d'enchères, l'objectif est effectivement de s'assurer d'une intensité concurrentielle suffisamment importante, raison pour laquelle nous souhaitons garder la main jusqu'au dernier moment concernant ADP. Si l'intensité concurrentielle est insuffisante, je recommanderai de ne pas faire cette opération.

L'APE devrait-elle être sous l'autorité du Premier ministre ? Pour l'heure, nous essayons de mettre de la rationalité économique dans la politique de l'État actionnaire et interviennent naturellement d'autres ministères – des transports, de la culture, de l'énergie, de la défense, etc. – qui mènent chacun leurs politiques publiques sectorielles. Nous participons donc, à notre place, au débat interministériel. Je ne sais pas si la tutelle directe du Premier ministre changerait les choses. En restant modeste, je peux dire que depuis sa création en

2004, l'APE n'a cessé, par l'expérience accumulée, de gagner en crédibilité dans le fonctionnement interministériel. Cela ne veut pas dire que l'on soit toujours d'accord ; en tous cas, je suis très satisfait d'être rattaché au ministre de l'économie et des finances.

Sur Alstom, nous ne sommes plus actionnaires mais nous considérons que la décision de la Commission européenne sur la fusion avec Siemens est une erreur. Tout d'abord, nous pensons que la Commission européenne a examiné ce dossier de façon non globale. Elle s'est fondée sur la projection du passé, ce qui pose problème au regard de la vitesse de déploiement du chinois CRRC en Europe. Ils ont gagné des appels d'offres sur les métros, sur certaines lignes en Allemagne.

Ensuite, sur le marché mondial, la Commission européenne n'a pas pris en compte le marché chinois, le marché japonais et le marché coréen. Or, le marché chinois est en passe de devenir le premier marché mondial, qui est d'ailleurs en train de se refermer. Le ministre s'est exprimé de façon très claire à nouveau ce matin. La question politique qui est posée est celle de la création de grands champions européens sur les marchés où des concurrents ne jouent pas à armes égales, ce qui est le cas de beaucoup ces entreprises chinoises ou américaines. De telles situations devraient amener la Commission européenne et les États membres à remettre sur la table les règles applicables. Je ne suis pas un spécialiste de la question, mais est émise l'idée d'utiliser les dispositions des traités existants relatives à l'intérêt commun de l'Union européenne. En tout cas, nous considérons qu'il s'agit d'une erreur majeure pour l'industrie ferroviaire européenne. Qu'allons-nous faire? Nous ne sommes pas actionnaires d'Alstom. La bonne nouvelle c'est qu'à court terme, l'entreprise a un carnet de commandes bien rempli mais la question de la taille de l'entreprise va se reposer. Tout va vite et les investissements qui sont à faire en matière de signalisation nécessitent de disposer d'une masse critique suffisante. Il faudra mettre des propositions sur la table dès le début de la prochaine Commission européenne.

Certes, le montant des dividendes diminue : en 2018, le budget général aura encaissé environ 2,450 milliards d'euros. Ce n'est pas vraiment lié à la réduction de la taille du portefeuille car EDF est toujours, et de loin, le premier contributeur. Mais précisément, il y a eu une période où l'État avait fixé des niveaux de dividendes particulièrement élevés sur EDF, ce qui n'est plus le cas. Il y a eu aussi un creux pour Engie qui était autre un gros contributeur.

La réunion est close à 12 h 35.

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Contrôle budgétaire – Service militaire adapté - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons à la présentation par Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Outre-mer », des résultats du contrôle qu'ils ont réalisé sur le service militaire adapté.

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – Avec mon collègue Georges Patient, nous avons décidé de nous pencher sur un des principaux dispositifs financés par la mission « Outre-mer », le service militaire adapté ou SMA. Nous avons choisi de nous déplacer à Mayotte car ce territoire connaît la situation la plus difficile, notamment en termes de chômage des jeunes. C'est le territoire où la problématique de l'insertion socioprofessionnelle est la plus complexe. Le SMA est un outil militaire créé en 1961, placé sous la direction du ministère des outre-mer. Il a pour mission principale de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes adultes ultramarins volontaires en situation de marginalisation. À cet effet, il propose, sous statut de volontaire dans les armées et dans un cadre militaire, un parcours socioprofessionnel destiné à renforcer leur employabilité. La formation, d'une durée moyenne d'un an, s'articule autour d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation citoyenne, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle, avec un parcours sanctionné par un diplôme et, enfin, le passage du permis de conduire. C'est un dispositif original et efficace.

Le dispositif apparaît comme particulièrement performant, puisque le taux d'insertion (stagiaires en emploi ou en poursuite de formation) des volontaires stagiaires atteint des niveaux très satisfaisants, entre 74 et 77 % sur les sept dernières années, eu égard aux caractéristiques socio-économiques des outre-mer et des jeunes sélectionnés, sur lesquelles reviendra plus précisément Georges Patient. Certains territoires, comme Mayotte, dépassent même les 90 % d'insertion réussie. Les résultats montrent en outre une tendance à l'augmentation de la qualité de l'insertion révélée, dans la quasi-totalité des territoires, par la part croissante des emplois durables. Ainsi, la part des volontaires stagiaires bénéficiant d'un emploi durable (CDI ou CDD long) dans les six mois suivant la fin de leur formation au SMA a augmenté de près de 20 points entre 2013 et 2016, passant de 34 à 53 %.

L'efficacité du dispositif repose en partie sur sa grande capacité à s'adapter aux besoins locaux. Les cadres du SMA entretiennent de manière permanente des liens de travail sur le développement des filières et les compétences à acquérir, avec les employeurs locaux. Lors de notre déplacement à Mayotte, nous avons ainsi pu assister au Conseil de perfectionnement (CP), qui se tient annuellement au sein de chaque SMA, et permet d'adapter les différentes formations aux débouchés, et en constater l'efficacité.

Ce dispositif revêt aujourd'hui une importance particulière, car il a connu une importante montée en puissance ces dernières années, sous le nom de « SMA 6000 ». En 2009, alors que le département de la Guadeloupe traversait une crise sociale, le gouvernement a décidé de doubler les effectifs accueillis par le SMA, qui sont donc passés de 3 000 en 2010 à 6 000 en 2017.

Dans ce contexte, les crédits du SMA ont connu une augmentation de plus de 60 % depuis 2010, atteignant 222,42 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017. Le coût moyen d'une formation au SMA s'élève à 36 740 euros en 2017. Ce coût a subi, au cours des dernières années, une baisse importante, qui est en réalité davantage imputable à l'abaissement de la durée des formations concomitante à « SMA 6000 », qui a permis d'en diminuer le coût unitaire. En neutralisant l'effet de la diminution de la durée de la formation, son coût reste stable. La Cour des comptes, qui a adressé cette année, dans son rapport public annuel, un satisfecit au dispositif, relève que le coût annuel est proche du service militaire volontaire (SMV) et supérieur à celui de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), aux emplois d'avenir ou à l'apprentissage. Cette comparaison nous semble toutefois devoir être nuancée notamment par l'existence de charges majorées en outre-mer, en matière de fonctionnement, de construction et de rémunération des effectifs d'encadrement, pouvant

expliquer des surcoûts atteignant 50 % du montant des opérations et par l'implication du SMA dans la lutte contre les addictions et l'illettrisme.

Au total, notre rapport décrit un dispositif dont l'efficacité est établie et reconnue par l'ensemble des acteurs sur le terrain. D'importants défis restent toutefois à relever pour l'avenir.

Le principal enjeu porte sur le redéploiement des effectifs de volontaires du SMA en fonction des évolutions sociales et démographiques propres à chaque territoire. Jusque-là, la montée en puissance du SMA s'est faite de manière relativement homogène selon les territoires, en proportion des effectifs historiques. Nous estimons, à ce titre, que « SMA 6 000 » n'a pas suffisamment pris en compte les évolutions propres à chaque territoire. Le SMA connaît ainsi des difficultés de recrutement dans les Antilles, en raison de l'épuisement des « viviers » de jeunes éligibles. Les taux de sélection y apparaissent ainsi proches du plancher, respectivement à 1,3 et 1,2 candidature par place en Guadeloupe et en Martinique. Dans les Antilles, la concurrence avec des dispositifs visant la même fin, bien que totalement distincts dans leurs modalités, comme la Garantie jeunes est également problématique et les classes des centres de formation des apprentis sont parfois loin d'être complètes.

Réciproquement, certains territoires, comme Mayotte, la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie française connaissent une forte demande, se traduisant par des taux de sélectivité plus élevés.

Nous plaçons donc pour qu'une redéfinition stratégique de l'ampleur des promotions du SMA en fonction de l'évolution sociale et démographique de chaque territoire soit effectuée. Cette redéfinition pourrait utilement prévoir un redéploiement des effectifs de volontaires des zones « excédentaires » (par exemple, les départements des Antilles) vers des zones « déficitaires » (comme la Nouvelle-Calédonie, La Réunion ou Mayotte).

Nous proposons également des ajustements plus ciblés, visant à renforcer l'employabilité à long terme des jeunes volontaires du SMA. L'objectif « SMA 6000 » atteint, un nouvel horizon a été défini par la ministre des Outre-mer en février 2018, dénommé « SMA 2025 », lequel « vise à investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer ». Dans ce cadre, nous proposons de revenir sur le raccourcissement des formations du SMA (les formations les plus longues étant celles connaissant le meilleur taux d'insertion) et de renforcer prioritairement le suivi des volontaires du SMA au-delà des 6 mois, et le différencier par type de formation et de débouché, afin de veiller à l'amélioration réelle de l'employabilité des stagiaires sur le long terme.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Je m'associe pleinement aux observations de mon collègue Nuihau Laurey ; le SMA constitue indéniablement un dispositif pertinent, efficace et particulièrement utile au développement des outre-mer, même si des évolutions devront y être apportées dans les années à venir, s'agissant, notamment, du redimensionnement des unités au regard des besoins de chaque territoire d'outre-mer.

Le service militaire adapté inscrit son action dans un contexte particulier, marqué par un ensemble de difficultés socio-économiques qu'il me semble important de rappeler. Les outre-mer connaissent une situation économique et sociale très défavorable par rapport à la métropole. Cette situation est particulièrement sensible s'agissant des jeunes. Le taux de

chômage des 15-24 ans est ainsi supérieur à 50 % dans les départements d'outre-mer et atteignait près de 58 % en Guadeloupe contre 23,7 % en métropole en 2016. Réciproquement, le taux d'emploi des 15-24 ans était en moyenne deux fois inférieur en outre-mer à celui de la métropole (28,4 %). Le niveau d'éducation constitue par ailleurs un problème endémique. En 2014, le taux d'illettrisme s'élevait à 19,2 % en moyenne dans les départements d'outre-mer, contre 3,5 % pour l'Hexagone.

Le SMA se distingue par son mode de recrutement « par le bas », qui vise à sélectionner les profils les plus éloignés de l'emploi. Le respect de ce principe se matérialise principalement par la forte proportion de non diplômés (personnes qui n'ont pas le brevet des collèges), qui représentent près d'un tiers des promotions, et des personnes en situation d'illettrisme, qui représentaient en 2016 37,8% des volontaires stagiaires accueillis.

Les bons chiffres de l'insertion qui vous ont été présentés par mon collègue Nuihau Laurey doivent être rapprochés de ce contexte particulièrement difficile. Il est clair qu'eu égard à l'environnement socio-économique dans lequel il intervient, le SMA est efficace et indispensable.

Comme l'a indiqué Nuihau Laurey, la comparaison avec les dispositifs similaires (service militaire volontaire, apprentissage, Epide) est rendue particulièrement complexe par la spécificité du SMA, qui accueille un public particulièrement éloigné de l'emploi et qui doit faire face à des charges majorées en raison des spécificités des outre-mer. Le coût du SMA doit être comparé au « coût social évité », c'est-à-dire le coût de la non-intervention. Ce dernier regroupe ainsi les aides en faveur des jeunes (aides sociales comme l'ALS-APL, la CMU, le RSA...), les aides à l'emploi (emplois d'avenir, contrats en alternance...) et les domaines dans lesquels le SMA permet de réduire les externalités négatives (lutte contre l'illettrisme, contre les addictions ou encore contre la délinquance). Au total, selon une évaluation demandée en 2014 par le ministère des outre-mer et réalisée par un cabinet de conseil, le fait d'investir fortement dans une année de SMA pour un jeune génère en fait une économie dès la cinquième année, chiffrée à 26,5 millions d'euros pour une cohorte de 6 000 bénéficiaires. Le SMA constitue donc incontestablement un « investissement » judicieux pour les pouvoirs publics.

Le SMA a connu une importante augmentation de ses financements depuis 2010, dans le cadre de « SMA 6 000 », de 60 %. L'évolution est toutefois contrastée en fonction des types de dépenses. Ainsi, depuis 2014, les dépenses de personnel sont restées quasiment stables (+ 2 %), tandis que les dépenses d'investissement ont connu une baisse de 41 %. Ces évolutions mettent en évidence un réel risque d'effet d'éviction des dépenses de fonctionnement et d'investissement lié à l'augmentation des effectifs, potentiellement préjudiciable à la qualité des formations dispensées par les unités. Un important besoin d'investissement subsiste en effet, qui concerne prioritairement la fonction hébergement. Un effort en la matière apparaît indispensable dans les prochaines années.

En plus d'une baisse de la part des dépenses d'investissement dans le budget du SMA, la mise en œuvre de « SMA 6000 » a entraîné une importante mise sous tension des effectifs encadrants, qui rassemblent des cadres militaires provenant du ministère des Armées et des formateurs issus pour la plupart du monde civil. Le taux d'encadrement, qui s'élevait à 25 % en 2010, a connu une baisse de 10 points sur la période 2010-2017, et ne s'élevait plus qu'à 14,9 % en 2017. Ces quatre dernières années, cette baisse a concerné l'ensemble des unités, à l'exception de La Réunion, dont le taux d'encadrement est resté stable. De l'avis général, les taux d'encadrement du SMA ont aujourd'hui atteint un niveau plancher,

susceptible de mettre en péril ses résultats et la sécurité de ses activités. Nous pensons qu'une hausse du nombre de personnels encadrants constitue un impératif absolu.

Enfin, il nous paraissait important d'évoquer la nature des relations qui pourront exister entre le SMA et le futur service national universel (SNU). Des différences importantes distinguent le futur SNU du SMA, tant dans son objet que ses modalités. Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle, pour les jeunes éloignés de l'emploi, tandis que le SNU vise, selon le Gouvernement, à renforcer « la cohésion sociale et nationale, la prise de conscience des enjeux de la défense et de la sécurité nationale et l'affirmation des valeurs de solidarité ». Si nous pensons que le SMA, qui fonctionne bien, doit préserver sa spécificité, il apparaît clairement que des synergies pourront utilement être trouvées (découverte du SMA en phase I du SNU, mutualisation des encadrants, etc.).

M. Victorin Lurel. – Je remercie les rapporteurs pour leur présentation, et me joins à leur observation quant à l'efficacité du SMA. Lorsque j'étais ministre, je l'ai beaucoup soutenu, même s'il faut rappeler que le plan « SMA 6000 » a été lancé sous le mandat de M. Nicolas Sarkozy. Ce dispositif est pertinent et efficace, mais il y a eu un débat sur cette efficacité. Le mode de calcul de l'insertion est en effet sujet à caution, car les taux semblent supérieurs à la réalité. Sur la présence territoriale du SMA, il y avait à l'époque un projet d'en installer un à Wallis-et-Futuna et à Saint-Martin. Une solution a été trouvée pour Saint-Martin, qui bénéficie d'un contingent de places au régiment de Guadeloupe ; qu'en est-il pour Wallis-et-Futuna ? Pouvez-vous également nous préciser comment se passe la montée en puissance du SMA de Mayotte ? Enfin, pouvez-vous nous indiquer si les aides aux collectivités sont toujours maintenues ?

M. Sébastien Meurant. – Les Epide connaissent le même type de problème d'épuisement des « viviers » que celui que vous évoquez pour le SMA. Certaines classes ne sont pas remplies. Comment expliquer ce phénomène ?

M. Vincent Éblé, président. – Je souhaitais interroger nos rapporteurs spéciaux sur la coordination entre le SMA et les autres dispositifs existant en outre-mer en faveur des jeunes, comme par exemple le service civique. Certains jeunes sont-ils réorientés d'un dispositif vers un autre, en fonction de leur profil ?

M. Nuihau Laurey. – Concernant les modalités de calcul de l'insertion, c'est véritablement un sujet central car l'efficacité de ce dispositif est précisément fondée sur cet indicateur. Une analyse plus fine est présentée dans le rapport, notamment sur les recrutements longs (CDI et CDD de plus de 6 mois), dont la part a fortement augmenté ces dernières années. Il y a donc une solidification de cette insertion. En revanche, s'agissant du suivi des bénéficiaires, nous pensons qu'il est impératif d'aller au-delà des six mois, pour vérifier si les personnes sont bien orientées ou recrutées vers d'autres dispositifs. Je précise également que 25 % des jeunes sont également inscrits en poursuite de formation, et sont considérés comme « insérés » dans ce cas ; à ce stade, aucune information ne nous a été communiquée quant à l'ouverture d'un régiment à Wallis et Futuna, qui ne semble donc pas d'actualité.

M. Georges Patient. – Le rapport évoque la question de l'adaptation du SMA aux besoins des territoires. Dans certains territoires, parmi les jeunes qui seraient les plus susceptibles d'être ciblés, figurent des jeunes qui ne sont pas Français, mais qui sont d'ores et déjà résidents. En l'état, ces derniers ne peuvent être formés au SMA. Il faudrait peut-être que le SMA s'ouvre progressivement aux jeunes étrangers en voie de naturalisation.

La commission donne acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

**Contrôle budgétaire – Recouvrement des amendes pénales – Communication
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Dette des entités publiques - Audition pour suite à donner à l'enquête de la
Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 35.

Jeudi 21 février 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

La réunion est ouverte à 10 h 35.

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons ce matin Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, qui a souhaité nous présenter les résultats de l'exécution 2018.

Il est traditionnel pour notre commission d'entendre, au cours du premier trimestre de l'année, le ministre chargé du budget sur les résultats de l'année écoulée, avant même le dépôt du projet de loi de règlement du budget de l'État, qui arrêtera le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État pour l'exercice clos. J'espère, monsieur le ministre, que cette anticipation n'est pas telle que vous ne puissiez pas nous fournir des données circonstanciées et chiffrées.

Comme chaque année, le projet de loi de règlement donnera lieu à des auditions de ministres et de responsables de programme par notre commission. Chacun de nos collègues approfondira, comme rapporteur spécial, les questions d'exécution qui se posent dans le domaine dont il est chargé.

Monsieur le ministre, si votre audition porte principalement sur le budget de l'État, vous nous direz ce que vous savez déjà de l'exécution budgétaire des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales. En effet, la consolidation de ces trois ensembles est essentielle pour apprécier, en particulier, la question de la dette.

Nous attendons également de votre part toutes les précisions possibles sur le début de l'année budgétaire 2019.

La Cour des comptes, dans son récent rapport public, a confirmé ce que nous avons bien perçu : la loi de finances ne prend que très partiellement en compte l'incidence budgétaire des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages adoptées en fin d'année, pour un coût de l'ordre de 11 milliards d'euros.

Nous souhaitons obtenir également des éléments de calendrier sur la présentation du prochain programme de stabilité, dont nous souhaitons qu'il fasse l'objet d'un débat en séance publique, et du projet de loi de finances rectificative.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – En ce début d'année, je vous présente mes meilleurs vœux pour l'accomplissement de votre mandat.

La présentation de l'exécution du budget de l'année écoulée est la première étape d'un long marathon budgétaire qui nous mènera jusqu'à la fin de l'année. Chaque année, j'ai l'impression qu'il commence de plus en plus tôt... En tout cas, je suis très heureux d'être le ministre qui vous présente les comptes de l'État pour 2018, même si les chiffres définitifs ne seront connus qu'à la fin mars.

L'État ne représente que 30 % des dépenses des administrations publiques, mais il est extrêmement important et symbolique de savoir s'il a tenu ses dépenses et ses recettes et respecté l'autorisation parlementaire.

Nous savons d'ores et déjà que le Gouvernement arrivera à tenir son engagement de maintenir le déficit public sous les 3 % du PIB ; pour la première fois depuis quinze ans, nous serons donc restés sous ce seuil deux années consécutives. Certains parlementaires – dont vous n'étiez pas, monsieur le rapporteur général – n'y croyaient pas : nous tiendrons pourtant cet engagement, quels que soient les chiffres, encore non connus, de la sécurité sociale.

Ces bons résultats sont liés à l'effort de sincérisation de comptes qui caractérise l'action du Gouvernement. Voilà vingt mois que, avec la représentation nationale, nous travaillons, sur le fond comme sur la forme, à cette sincérisation, en rupture avec la gestion budgétaire antérieure.

Je suis le premier ministre des comptes publics depuis trente et un ans à n'avoir pas présenté au Parlement de décret d'avance. J'ai tenu cet engagement malgré les vicissitudes de la vie politique et économique. C'est un progrès pour le respect de l'autorisation parlementaire.

Le Premier ministre a décidé, à ma demande, que les 1,5 milliard d'euros d'économies annoncés en décembre dernier seraient formalisés non par décret, mais dans le cadre d'un projet de loi de finances spécifique. Nous n'agissons donc pas en catimini, et il y aura un débat parlementaire. Par ailleurs, j'ai accédé à la demande de votre commission de vous informer plus en amont en ouvrant le système d'informations Chorus à l'ensemble des membres de votre commission ; vous pourrez ainsi consulter en temps réel les comptes de l'État.

Sur les dépenses, les recettes ou le solde, le Gouvernement a tenu, quasiment à l'euro près, les autorisations parlementaires et les engagements qu'il avait pris, en dépit de certaines mauvaises nouvelles, s'agissant notamment du budget européen et de la charge de la dette. Il a strictement respecté l'objectif de dépenses inscrit dans la loi de finances initiale :

425,4 milliards d'euros. Nous avons donc tenu la dépense publique. En 2018, la dépense aura augmenté d'environ 4 milliards d'euros, dont une grande part de sincérisation. Ces montants rappellent le gouvernement Pinay.

Ce résultat est le fruit des efforts de l'ensemble du Gouvernement. S'agissant de la dépense dite pilotable, nous faisons encore mieux que les prévisions présentées à l'occasion de la loi de finances rectificative de novembre dernier : nous avons réalisé 1,4 milliard d'euros, ce qui relativise beaucoup les 1,5 milliard que nous demandons cette année. C'est une bonne nouvelle pour ceux qui souhaitent diminuer la dépense publique.

Les recettes de l'État ont été légèrement supérieures à ce que nous escomptions, alors même que le Gouvernement a baissé de manière importante le taux de prélèvements obligatoires en 2018. En effet, elles dépassent de 2,1 milliards d'euros le montant inscrit dans la loi de finances rectificative. J'y vois l'effet de la solidité de notre économie et d'une croissance certes moins importante que prévu, mais plus que ce qu'annonçaient certains instituts, voire le Parlement.

L'encaissement du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés (IS) en décembre a entraîné une amélioration de 1,7 milliard d'euros. Malgré la révision des recettes de TVA du fait des événements de la fin de l'année et du ralentissement relatif de la croissance européenne, nous n'avons pas assisté à un effondrement des recettes de TVA en fin d'année. Cela ne signifie pas que des secteurs entiers n'ont pas été touchés, comme le tourisme et les commerces de centre-ville, mais le dynamisme de notre économie a permis d'éviter le pire.

Quant au déficit budgétaire de l'État, il s'établit à 76,1 milliards d'euros, soit près de 4 milliards d'euros de moins que la prévision de novembre. On peut s'en féliciter, même si ce montant reste très important. Le déficit s'explique essentiellement par des baisses d'impôt, supportées surtout par l'État.

Une bonne tenue des dépenses pour 1 milliard d'euros, 2 milliards d'euros de dynamisme des recettes et 800 millions d'euros de hausse dans certaines lignes, comme les recettes non fiscales et les comptes spéciaux : cela fait bien 4 milliards d'euros de bonnes nouvelles.

Nous avons respecté nos engagements aussi sur le plan de la méthode, en n'ouvrant aucun décret d'avance. La gestion budgétaire s'est déroulée en 2018 sur une base renouvelée, respectueuse de l'autorisation parlementaire. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel, saisi par un certain nombre d'entre vous, a balayé d'un revers de main le grief d'insincérité, en soulignant au contraire la sincérité des comptes de la nation, confirmée par la Cour des comptes. Je pense que, en 2019, je tiendrai une nouvelle fois ma promesse de ne pas présenter de décret d'avance.

S'agissant enfin du calendrier, le ministre de l'économie et des finances présentera, avant la fin de ce qu'il est convenu d'appeler le grand débat, un projet de loi spécifique comportant les mesures sur l'impôt des GAFAs, qui répondront largement, monsieur le président, à votre question sur les 10 milliards d'euros. Au reste, le Président de la République n'a pas annoncé 10 milliards de dépenses nouvelles, mais surtout des renoncements à des impôts, à l'exception de 2,8 milliards d'euros consacrés à l'augmentation de la prime d'activité.

Pour ma part, je présenterai, sans doute en avril ou en mai, un projet de loi de finances rectificative sur les 1,5 milliard d'euros qui auraient pu faire l'objet d'un décret d'avance.

Pour le programme de stabilité, le Gouvernement n'est pas tenu de prévoir un débat parlementaire, mais je plaide pour qu'il y en ait un, couplé avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques. Puis viendra, sans doute à l'été, un projet de loi de finances spécifique pour la fiscalité locale, qui réglera notamment la question des 20 % de contribuables qui restent assujettis à la taxe d'habitation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je commencerai par les points d'accord. L'effort de sincérisation des comptes publics est réel. Vous remarquerez d'ailleurs que la majorité sénatoriale n'a pas saisi le Conseil constitutionnel sur le projet de loi de finances pour 2019, ce qui est assez nouveau en matière de lois de finances. Nous avons beaucoup à dire sur l'organisation un peu cafouilleuse du débat en fin d'année, mais, s'agissant de la sincérité, l'effort doit être salué. Vous avez baissé les taux de mise en réserve, ce qui est important, et il n'y a pas eu de décret d'avance en 2018.

On peut se réjouir que le déficit budgétaire soit un peu inférieur à la prévision du projet de loi de finances rectificative – encore qu'il reste considérable –, mais il faut aller plus loin que la première analyse. Les dépenses, en effet, sont supérieures de 821 millions d'euros à l'autorisation inscrite en loi de finances initiale. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous le confirmer ? L'amélioration faciale du déficit s'explique donc par un surplus de recettes.

À cet égard, si l'on peut parler de bonne tenue de notre économie, je constate aussi une augmentation considérable de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). C'est de là qu'est très largement née la crise cet automne, et il aurait été préférable d'écouter les signaux envoyés par le Sénat sur la trajectoire assez folle de cette taxe pour les années à venir – vous avez d'ailleurs fini par reprendre notre amendement de gel. Songez, mes chers collègues, que le produit de la TICPE, à périmètre constant, a augmenté en 2018 de 30,2 % ! C'est de la fiscalité supplémentaire sur les ménages et les entreprises.

On entend en ce moment qu'il faudrait augmenter encore la taxe carbone. Quelle est la position du Gouvernement ? La trajectoire votée l'année dernière est-elle seulement suspendue ? Nous attendons du ministre de l'action et des comptes publics, dont la parole pèse sur ce sujet plus que celle de parlementaires ou d'autres ministres, une clarification.

D'autres clarifications sont également nécessaires, notamment s'agissant des niches fiscales. Vous avez suggéré d'en supprimer certaines, mais Bruno Le Maire n'a pas forcément la même position. Sur les successions, on entend beaucoup de choses : quels sont vos projets ?

La taxation des GAFAs, nous y sommes plutôt favorables, même si c'est novateur de taxer le chiffre d'affaires. Le texte qui sera prochainement présenté en conseil des ministres comportera-t-il d'autres mesures, en particulier la remise en cause de la baisse de l'impôt sur les sociétés ?

S'agissant du projet de loi de finances rectificative, interviendra-t-il avant l'été ? Nous avons besoin de nous organiser, notamment pour travailler sur la question, non résolue, de la taxe d'habitation.

Monsieur le ministre, je vais tout de même vous poser la question que vous souhaitez que je pose sur le prélèvement à la source, pour que vous expliquiez qu'il marche très bien... La majorité sénatoriale déplorait en particulier que, dans sa version initiale, ce système ne prenne pas en compte les crédits et réductions d'impôt. Sous la pression du Président de la République, vous avez été un peu plus réaliste : vous avez acheté la paix sociale en accordant le versement de 60 % des crédits d'impôt de l'année précédente. D'après l'Agence France Trésor, le coût associé à cette réforme est de 6 milliards d'euros : pouvez-vous nous confirmer ce montant ?

En ce qui concerne les économies, les intérêts de la dette ont baissé, de même que le prélèvement sur recettes pour le budget de l'Union européenne. Mais pour le reste, monsieur le ministre, quelles économies avez-vous réalisées ?

M. Vincent Éblé, président. – À celles du rapporteur général j'ajouterai une question, précise et relative à une péripétie ayant débuté en 2017.

Des dysfonctionnements administratifs ont conduit à un retard dans la liquidation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour un montant de 1,9 milliard d'euros, correspondent à des recettes de l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros et à des recettes des collectivités territoriales.

Dans un référé publié en janvier, la Cour des comptes fait état d'une « grave anomalie, de nature à fausser la signification des résultats budgétaires des années 2017 et 2018 » et illustrant « une conduite du changement défailante et l'insuffisance des dispositifs d'alerte et de contrôle interne au sein de la direction générale des finances publiques ainsi qu'avec la direction du budget ». La Cour estime que des changements durables sont à apporter au traitement des formalités d'enregistrement des droits de mutation, afin qu'une telle situation ne se renouvelle pas.

Monsieur le ministre, avez-vous conduit des changements durables ? L'exécution pour 2018 doit-elle être considérée comme sincère en matière de comptabilisation des droits de mutation ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – La Cour des comptes a raison : c'est d'ailleurs moi qui l'ai alertée dès que j'ai su, et vous-même ainsi que le rapporteur général avez reçu copie de mon courrier.

M. Vincent Éblé, président. – C'est exact.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le problème ne s'est manifestement pas vu en 2017, les DMTO étant déjà très dynamiques cette année-là.

Ces droits ont été prélevés par la DGFIP au nom des collectivités territoriales et bloqués sur un compte, mais non redistribués aux départements. Dès que j'ai reçu la note de la direction générale des finances publiques et de la direction du budget, j'ai saisi la Cour des comptes et présenté les excuses de l'État aux départements, qui ont été intégralement remboursés.

La Cour des comptes a raison de souligner que des anticorps n'ont pas fonctionné. De l'argent est ainsi resté bloqué pendant plusieurs semaines. J'ai demandé que cela ne se reproduise pas et que, en 2019, les sommes soient reversées au fil de l'eau. À ma connaissance, il n'y a pas eu de difficultés en 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce qui m'inquiète un peu, c'est qu'il y a eu un précédent il y a quelques années, avec la taxe d'aménagement. Je l'avais détecté comme président de département.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je peux m'engager à vous adresser le mois prochain une description des procédures mises en place pour éviter ces dysfonctionnements. Il y a beaucoup d'opérations et le système informatique est complexe, mais ce n'est absolument pas une excuse.

Monsieur le rapporteur général, je n'ai pas les mêmes chiffres que vous sur la dépense globale : pour moi, les dépenses sont inférieures de 1,37 milliard d'euros au montant inscrit en loi de finances initiale. Il me semble que vous n'intégrez pas les bonnes nouvelles liées au budget européen et au prélèvement pour les collectivités territoriales. Mais si nous ne nous référons pas tout à fait à la même norme comptable, nous n'avons pas de différence sur le fond.

En ce qui concerne le prélèvement à la source, je constate que, quand le bébé est beau, il a plusieurs pères...

M. Vincent Éblé, président. – Permettez à la partie gauche de notre commission de considérer que c'est un peu grâce à elle !

M. Gérard Darmanin, ministre. – En partie. Dans cette période, de nombreux anciens ministres du budget, de droite comme de gauche, m'ont expliqué que tout était prêt et qu'il n'y avait plus qu'à appuyer sur le bouton...

Monsieur le rapporteur général, vous ne pouvez pas à la fois vous féliciter de l'acompte de 60 % et nous critiquer sur le coût de trésorerie, de 5,9 milliards d'euros.

En comptabilité, la réforme sera totalement neutre pour le budget de l'État. Elle améliorera même les recettes, sans doute dès la première année, puisque nous aurons prélevé à la source les revenus d'un certain nombre de personnes qui, par inadvertance ou phobie administrative, ne payaient pas d'impôt sur le revenu – souvent des personnes qui ont des revenus très élevés. Le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu pourrait passer de 98 à 99 %, ce qui représente 750 millions d'euros de recettes supplémentaires.

S'agissant des collectivités territoriales, j'ai réservé des chiffres plus précis pour la Haute Assemblée.

M. Vincent Éblé, président. – Nous vous en remercions.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Toutes collectivités territoriales confondues, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 0,7 %, contre 1,2 % dans le contrat de Cahors. Pour celles qui ont contractualisé, l'évolution est de 0,3 %. Je rappelle que, en 2017, ce taux était de 1,6 %. Les contrats ont donc permis de ralentir les dépenses de fonctionnement.

L'État, je le souligne, n'a pris aucune mesure d'augmentation des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales. J'ai rétabli le jour de carence et ai refusé l'augmentation du point d'indice.

Les dépenses d'équipement s'établiraient à 35,5 milliards d'euros, ce qui traduirait une augmentation de 6,1 % des dépenses d'investissement, grâce notamment à l'effort de 8 milliards d'euros consenti par l'État à travers la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les dotations spécifiques.

En d'autres termes, le contrat de Cahors, qui consistait à limiter les dépenses de fonctionnement pour augmenter les dépenses d'investissement est un progrès important. On peut même imaginer que la tendance sera accentuée cette année, qui est préélectorale. Du point de vue des comptes publics, en tout cas, ces contrats remplissent leur objectif.

Mon avis sur les niches fiscales n'est pas très nouveau : c'est celui de beaucoup de ministres du budget, mais aussi de beaucoup de parlementaires et de rapporteurs généraux... Dans les 100 milliards d'euros qu'elles représentent, il y a tout et son contraire : le quotient familial est comptablement considéré comme en faisant partie, mais je pense surtout aux 14 milliards d'euros de crédits d'impôts et de réductions d'impôts, qui profitent aux Français qui choisissent tout à fait légalement de faire de l'optimisation fiscale. Sur ces 14 milliards d'euros, 7 milliards d'euros profitent aux 10 % de Français les plus riches, qui paient 70 % de l'impôt sur le revenu.

M. Albéric de Montgolfier. – C'est une lapalissade !

M. Gérard Darmanin, ministre. – C'est le système shadokien que nous avons collectivement construit. L'impôt sur le revenu est devenu insupportable, mais au lieu d'en baisser les taux, nous l'avons mité. Ces niches ont parfois des avantages : investissements Outre-mer ou lutte contre le travail au noir dans le service à la personne. Mais il faut évaluer l'efficacité de ces 474 niches fiscales. Le contribuable qui gagne 15 000 à 20 000 euros par mois doit-il bénéficier de la même niche fiscale que l'ouvrier salarié ? Il faut savoir que 12 000 foyers fiscaux français qui gagnent plus de 10 000 euros par mois bénéficient de 10 000 euros de crédits d'impôts ou de réduction d'impôts ! Est-il normal que l'ouvrier paie le double-vitrage du PDG ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La moitié des foyers fiscaux ne paient pas l'impôt sur le revenu.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Certains ouvriers gagnent 2 000 euros par mois. La suppression de niches fiscales augmenterait certes les impôts, personne ne peut le nier. Ma proposition de citoyen, ce serait d'utiliser une partie du produit de cette suppression pour baisser les impôts qui frappent les plus modestes. Baisser de 200 euros l'impôt sur le revenu pour 17 millions de foyers fiscaux coûterait pas moins de 3 milliards d'euros. Au lieu d'avoir un impôt très élevé avec beaucoup de niches, nous aurions une baisse générale importante.

Je ne suis pas favorable à l'augmentation des droits de succession. Nous avons les taux les plus élevés du monde après le Japon et la Corée du Sud. La question qui se pose est la mobilité du capital : comme les Français vivent de plus en plus vieux, leurs enfants héritent souvent à 55, voire à 65 ans, à un âge où ils ont en général moins de besoins qu'à 35 ans. Je serais donc favorable à l'allègement de la fiscalité plutôt sur les donations que sur les successions.

La TICPE a augmenté de 9,4 % et non de 30 %. L'État n'en est pas le seul bénéficiaire : les collectivités territoriales et les comptes spéciaux en profitent également. S'il est vrai – ce dont je doute – que ma parole compte plus que celle des autres, croyez-moi sur ce point.

J'approuve la ligne du Président de la République, selon laquelle il ne faudra pas sortir du grand débat avec des hausses d'impôts.

La taxe sur les GAFAs devrait rapporter de 500 à 600 milliards d'euros. Bruno Le Maire viendra la présenter devant le Sénat. Mais, si vous me permettez l'expression, la maison reste ouverte pendant les travaux : alors que nous avons perdu des contentieux, nous avons ouvert des discussions avec des grandes entreprises pour parvenir à des transactions, que j'ai refusées si le montant était inférieur aux contrôles fiscaux précédents, et que j'ai acceptées s'il était supérieur. Cela a été le cas pour deux entreprises, dont Amazon, pour qui cela a représenté plusieurs centaines de milliers d'euros. Monsieur le rapporteur général et Monsieur le président, vous pouvez venir vérifier sur place et sur pièces...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous l'avons fait la semaine dernière !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je me félicite du jugement en première instance dans l'affaire UBS, dans laquelle l'administration fiscale a porté plainte et s'est portée partie civile.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les mesures relatives à l'impôt sur les sociétés figureront-elles dans le projet de loi relatif aux GAFAs ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Oui.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Aurons-nous un projet de loi de finances rectificative avant l'été ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Il vous sera présenté en mai ou juin. Vous me parlez d'économies. Le Gouvernement auquel j'appartiens en a fait, des économies dans le budget 2018, impopulaires, et que vous avez combattues, telles que la réduction des aides personnalisées au logement (APL) et la fin des contrats aidés.

M. Vincent Éblé, président. – Venons-en maintenant aux questions de nos collègues.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai rencontré récemment des agents d'Eurofisc à propos de la fraude à la TVA, à laquelle la Commission européenne est très attentive, et qui représenterait 20 milliards d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plutôt 50 milliards avec le carrousel.

Mme Nathalie Goulet. – De nombreux États membres de l'Union européenne, ont acquis un logiciel qui permet, grâce à l'intelligence artificielle, de repérer les fraudes : c'est le cas, après la Belgique, qui avait un problème spécifique, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de l'Estonie, de la Hongrie, de l'Espagne, de la Slovaquie, de l'Autriche, de la Pologne et du Danemark. Qu'attendons-nous pour le mettre en place ?

M. Éric Bocquet. – La transaction avec Apple a rapporté 500 millions d’euros pour 10 exercices, de 2007 à 2017. C’est peu pour une entreprise dont le chiffre d’affaires en Europe est de 62 milliards d’euros. Je suis d’accord avec M. Le Maire, lorsqu’il trouve inacceptable qu’une entreprise paie 14 points de moins d’impôts sur les sociétés que les autres... À quoi correspondent ces 500 millions d’euros ? Et sur le fond, peut-on négocier son impôt ? Il me semble, au contraire, que l’impôt, c’est la loi, et qu’elle doit s’imposer à tous.

L’impôt de solidarité sur la fortune (ISF) revient avec insistance dans le grand débat. Selon le Gouvernement, c’est un impôt répulsif pour les grosses fortunes. Parlons de chiffres : il y a eu 383 départs d’assujettis à l’ISF en 2002, 666 en 2005, 800 en 2007 et 784 en 2014 ; mais en 2017, le nombre d’assujettis était supérieur à 358 000 ! Oui, il y a ceux qui partent, mais il y a aussi ceux qui reviennent. En 2014, ils étaient 300. Il faut donc il faut relativiser les choses : cela fait moins de 0,2 % de départ.

Auriez-vous déjà de premières indications d’un regain d’investissement de la part de ces gens qui ont été « libérés » de l’ISF ; investissent-ils lourdement dans l’économie pour « gagner de la croissance et de l’emploi » ? Avez-vous des retours sur le « ruissellement » ?

On ne peut qu’applaudir au verdict rendu dans l’affaire UBS. Si la condamnation est confirmée, pourra-t-on laisser à cette banque le soin, avec d’autres, de gérer la dette de la sécurité sociale ? Cela ne posera-t-il pas un problème éthique ?

M. Roger Karoutchi. – Je souhaite à Gérard Darmanin une carrière aussi longue que celle d’Antoine Pinay, qui est mort à 103 ans après avoir été une dizaine de fois ministre, président du conseil et médiateur de la République et qui a laissé une marque, puisque soixante ans après nous parlons toujours de sa gestion financière.

Le Président de la République ne veut pas sortir du grand débat avec des charges fiscales plus lourdes, c’est bien. Mais l’une de vos collègues s’est montrée récemment ouverte à la suppression de la TVA sur les produits de première nécessité. S’il n’y a pas d’impôts en plus mais des recettes en moins, je suis inquiet pour le déficit. S’il était inférieur à 3 % en 2018, ce ne sera pas le cas en 2019, vu ce qui a été voté en décembre dernier... Mais si rien ne bouge budgétairement à l’issue du grand débat, vous n’aurez plus guère que des mesures institutionnelles, comme la réduction du nombre de parlementaires, à annoncer : cela risque de faire un peu court sur les ronds-points !

M. Philippe Dallier. – L’année 2018 a été celle de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) pour les bailleurs sociaux, qui a permis à l’État de faire des économies sur les aides personnalisées au logement (APL). En échange de la mise en place progressive de la RLS sur trois ans, l’État a augmenté la TVA sur la construction à 10 % pour les bailleurs sociaux. Vers la fin de l’examen de la loi de finances, lors d’un épisode mémorable, le Sénat a dû arracher au Gouvernement une estimation de ce que cela pourrait rapporter à l’État. On nous a parlé de 300, puis de 500, puis de 800 millions d’euros, alors que cela pourrait être encore davantage, en réalité. Pourriez-vous nous donner un chiffre ? Enfin, il y avait un *deal* : lorsque la RLS serait arrivée à 1,5 milliard d’euros, le taux de TVA redescendrait à 5,5 %. Mais les professionnels n’en sont plus si sûrs. Doit-on craindre que Bercy ne s’en souvienne plus ? Cette augmentation a fait perdre 20 % de financement de logements sociaux par rapport à 2017. Si cela continuait, on irait droit dans le mur. Le *deal* tient-il toujours ?

M. Jean-Claude Requier. – A peine a-t-on voté la loi de finances initiale que l’administration travaille au budget de l’année suivante. Le cycle budgétaire des collectivités est plus resserré : ne peut-on pas s’en inspirer ?

Une députée de la majorité, membre de la commission des finances, s’est prononcée en faveur d’un impôt sur le revenu pour tous – idée à laquelle le groupe RDSE est favorable...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... en mémoire de Joseph Caillaux !

M. Jean-Claude Requier. – Même si le montant est symbolique, ce serait important.

M. Julien Bargeton. – Nous assistons tous à des réunions du grand débat ; les thèmes fiscaux reviennent souvent, mais aussi l’incompréhension de la matière budgétaire. Que pourrions-nous faire pour restaurer la confiance en rendant la procédure plus sincère, plus lisible, plus compréhensible ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – La fraude à la TVA est très importante : elle est à la mesure de cet impôt, qui est le plus important. Je regarde avec intérêt les pratiques des autres pays européens. Nous avons appliqué en cette matière un texte que le gouvernement précédent n’avait pas appliqué, avec notamment l’obligation pour les commerçants de disposer d’un logiciel de caisse. Nous allons développer en interne cette année des fonctionnalités analogues à ce que vous décrivez, Madame Goulet, tout en évitant le coût important du logiciel, grâce à la vérification des numéros de TVA grâce au *data mining* et en fusionnant les informations détenues par les douanes et la DGFIP.

Monsieur Bocquet, l’impôt, c’est la loi, mais avec la loi, combien aurions-nous obtenu d’Apple ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Zéro !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Exactement : nous perdons la plupart du temps devant les tribunaux. Et puis, la transaction, c’est la loi ; votre assemblée l’a autorisée – même si votre groupe s’y est opposé. J’applique donc la loi de la République.

Une des sociétés a levé elle-même le secret fiscal, mais je ne commente pas les montants que vous mentionnez. Le rapporteur général et le président, de deux bords politiques différents, ont pu examiner les transactions ; ils n’ont manifestement pas constaté de dispositions contraires aux intérêts des contribuables.

Avec la fiscalité européenne et la loi GAFA, nous pourrions aller plus loin. Le débat sur l’ISF durera sans doute jusqu’à la fin du quinquennat, mais je ne crois pas que le Président de la République le rétablisse. Constate-t-on du ruissellement ? Je constate une baisse du chômage, une croissance supérieure à celle des années précédentes et à la moyenne de l’Union européenne. La suppression de l’ISF ne date que de 2018, il faut du temps pour en tirer le bilan. Ce n’est que cette année que nous pourrions le faire. Le Gouvernement est favorable à l’évaluation, mais il faut attendre.

J’ignorais qu’UBS finançait la sécurité sociale. Je regarderai cela d’un peu plus près et reviendrai vers vous.

Fixer un taux de TVA à 0 % serait illégal du point de vue des obligations européennes. On pourrait certes le proposer dans un débat avec nos partenaires... Mais il y a déjà beaucoup de taux réduits à 2,1 % ou 5,5 % en France. Certes, l'augmentation sous le gouvernement précédent du taux de TVA sur les transports de voyageurs a dû toucher nombre de nos concitoyens. Rappelons-nous que nos taux de TVA sont inférieurs à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne.

Comment fera l'État avec moins de recettes ? Comme l'a dit M. de Courson hier : « avez-vous les moyens de vos baisses d'impôts ? ». C'est une vraie question. Nous avons effectivement baissé les impôts ; nous serions au-dessous du point de prélèvements obligatoires en moins promis pendant la campagne par le Président de la République sans les mesures de décembre dernier. Où vont ces baisses d'impôts ? Pardonnez-moi ce truisme : à ceux qui en paient.

M. Vincent Éblé, président. – A ceux qui en paient beaucoup, surtout !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je vous rappelle que 10 % des Français paient 70 % de l'impôt sur le revenu.

M. Vincent Éblé, président. – Comme vous l'avez rappelé, la TVA est notre principal impôt.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous ne l'avons pas augmenté, contrairement à ce qui s'est passé pendant les derniers quinquennats...

M. Philippe Dallier. – Ce n'était pas une très bonne idée...

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous faisons un pari économique. Le niveau de prélèvements obligatoires que la France a atteint est trop élevé. Si nous baissions les impôts, il faut tenir les dépenses. Nous l'avons fait en 2018 et nous le ferons en 2019. Notre engagement, c'est de le faire encore en 2020, 2021 et 2022.

Monsieur Dallier, la hausse du taux de TVA pour les bailleurs sociaux a rapporté 700 millions d'euros.

M. Philippe Dallier. – Donc, le compte y est !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pour 2018, oui. Je ne suis pas ministre du logement. Mais en tant que ministre du budget, j'applique la loi : trois ans, c'est trois ans. Il faudra aussi parler de la contemporanéisation des APL, désormais possible grâce au prélèvement à la source.

Sur le resserrement de la procédure budgétaire, je prêche dans le désert. Je partage certaines propositions du Sénat. Nous passons ensemble trois à quatre mois pour examiner la loi de finances, très agréables sans doute, mais longs en comparaison de la seule journée que nous passons sur la loi de règlement. Ce serait inimaginable dans une collectivité ou une entreprise ! Je propose donc un rééquilibrage. Mais je suis à peu près seul.

Les commissaires des finances s'intéressent exclusivement au budget de l'État, mais l'essentiel des dépenses et des recettes a trait au champ social, et les finances locales ne sont pas en reste. J'ai donc proposé de fusionner les documents budgétaires pour permettre une vision d'ensemble. C'est un vieux débat entre sociaux et budgétaires...

Le débat sur la révision constitutionnelle a été reporté. Mais je ne doute pas qu'il revienne sur le devant de la scène. Ce sera alors l'occasion de revenir à ces discussions.

Personnellement, l'impôt sur le revenu pour tous me semble une belle idée... mais il ne serait pas très utile de le mettre en application. Lorsque nous avons baissé les APL de 5 euros, tout le monde m'a expliqué que les gens ne pourraient plus manger, avec 60 euros de moins par an – et je connais les difficultés que l'on peut rencontrer dans ce cas. Que diront-ils si je propose un impôt sur le revenu de 5 ou 10 euros par mois ? Le point de vue se tient philosophiquement. Mais historiquement, nos impôts indirects sont très élevés, bien plus que les impôts directs. Ces gens paient déjà la TVA, la CSG...

M. Albéric de Montgolfier. – ...les cotisations sociales.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous entendons de plus en plus parler d'affectation budgétaire. C'est un danger : à la fin, à force de faire payer la culture pour la culture, le logement pour le logement et l'environnement pour l'environnement, plus personne ne voudra payer pour l'éducation nationale et la défense. Certains contribuables commencent même à refuser de payer l'impôt sur le revenu sous prétexte qu'ils n'ont pas d'enfants !

Je préfère la pédagogie. Bercy, comme vous dites, a essayé de s'y efforcer. Dans le cadre du prélèvement à la source, nous envoyons des informations à tous les citoyens, en leur disant : c'est bien d'avoir des services publics gratuits, mais voici ce que cela coûte. Dans ma commune, j'avais mis en place la cantine à un euro. J'avais aussi distribué aux parents une documentation pour leur expliquer combien coûtait en réalité un repas.

M. Claude Nougéin. – Les nouvelles législations adoptées à la fin de l'année dernière ont provoqué une émotion dans les milieux économiques et dans la presse : sans doute à cause de commentaires ambigus de l'administration, certains ont compris que la donation en nue-propiété avec réserve de l'usufruit serait désormais considérée comme un abus de droit. Depuis des décennies, elle est non seulement utilisée par les familles, mais elle est devenue essentielle dans la transmission d'entreprises. La France pratique déjà des droits de mutation plus élevés que la moyenne européenne... L'ambiguïté a été levée par un communiqué de presse, mais celui-ci n'engage pas l'administration, et encore moins la justice. Pourriez-vous procéder à une publication officielle, par exemple au bulletin officiel des finances publiques (Bofip), afin de remédier sur ce point précis à ce fléau français qu'est l'insécurité juridique ?

M. Marc Laménie. – On constate une progression des dépenses dans certaines missions, comme la Défense ou la Sécurité intérieure. Dans la loi de finances, les plus gros montants sont consacrés à la mission « Éducation nationale », où les besoins en moyens humains sont importants. Qu'en est-il de l'exécution 2018 de la mission « Engagements financiers de l'État » ? Le rapporteur, Nathalie Goulet, pourra confirmer que les montants de cette mission sont importants. Quel impact ont-ils sur l'annuité de la dette ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Le CAS « Pensions » représente au bas mot 58 milliards d'euros. Une réforme est en cours qui risque d'avoir des conséquences sur ce compte. Quelles sont les projections du ministère ? La contribution de l'État aux régimes spéciaux s'élève à 6,3 milliards d'euros, cette année, soit un montant très important. Aucune décision n'a encore été arrêtée. Comment garantirez-vous la maîtrise budgétaire de ce compte ?

M. Jean-François Husson. – Le produit de la TICPE a augmenté de manière très sensible, et j’ai le sentiment que la prévision était inférieure au produit, malgré ce que vous en dites. Voilà dix-huit mois que le désaccord perdure sur la fiscalité énergétique, et plus largement écologique. Par manque de transparence, cette fiscalité reste peu comprise. Les taxes constituent plus de 30 % de la facture énergétique d’un particulier. On arrive même à prélever de la TVA sur des taxes. Pour certains, c’est de la folie furieuse. De mon côté, je considère que cela nuit surtout à la compréhension de la fiscalité. C’est tout sauf judicieux, dès lors que les enjeux touchent à la survie de la planète, à l’écologie au quotidien, mais aussi à la sauvegarde du pouvoir d’achat. Fort heureusement, vous n’avez pas réagi à la tribune des 86 députés sur ce sujet. Quelles mesures envisagez-vous de prendre en matière de fiscalité énergétique et écologique ?

M. Pascal Savoldelli. – J’ai une proposition à vous faire, qui ne se réduit pas à une question de sémantique : cessons de parler de « niches fiscales » et disons plutôt « dépenses fiscales ». Chacun contribuerait ainsi à l’effort pédagogique que vous poursuivez. Préférons cette simplification de sens au choc de simplification par démocratie d’opinion.

Je suis rapporteur sur la mission « Remboursements et dégrèvements » qui représente plus de 100 milliards d’euros. La fiscalité dérogatoire des particuliers avoisine les 14 milliards d’euros, avez-vous dit publiquement. Mais *quid* du reste, c’est-à-dire des niches fiscales dont bénéficient les entreprises ? Il faudrait en retracer l’évolution en opérant un ciblage précis qui distinguerait les TPE et les grands groupes.

Enfin, dans quel calendrier et selon quelle méthode la loi de finances rectificative sera-t-elle élaborée ? Comment tiendrez-vous compte du grand débat ? Quoi qu’il en soit, la légitimité des parlementaires ne doit pas être remise en cause.

Sans vouloir polémiquer, votre réponse à Éric Bocquet était un peu sèche. Vous ne pouvez pas vous contenter de brandir la formule « l’ISF est en lien avec le chômage et l’emploi », sans faire la démonstration de l’existence du lien plus ou moins mécanique entre les trois. Vous êtes un ministre de la République. Ce raccourci est blessant pour tout le monde.

Pour en revenir aux niches fiscales, après la loi bancaire et le lancement de l’assurance-vie, pas moins de 180 milliards d’euros sont détenus par 0,5 % des assurés, soit moins de 300 000 Français. Les volumes sont là, qui pourraient répondre à des besoins. Allons-y !

Mme Christine Lavarde. – Dans son rapport sur l’endettement des entités publiques, la Cour des comptes rappelle la règle selon laquelle les excédents budgétaires non prévus doivent être affectés au désendettement. Vous nous avez annoncé 2 milliards d’euros de recettes non prévues, cette année. Ont-ils été affectés au désendettement ?

Vous avez été très précis sur l’évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités. Faut-il expliquer la dépense moindre par le fait que la baisse des dotations a réduit les capacités des collectivités ? La dotation forfaitaire a en effet diminué pour un très grand nombre de communes, l’an dernier, et ce sera encore le cas en 2019, à en croire les déclarations du Comité des finances locales. Ou bien est-elle imputable à une diminution de la masse salariale qui a induit pour les collectivités locales des dépenses très inférieures aux seuils de contractualisation, pour la simple et bonne raison qu’elles n’arrivent pas à recruter ?

M. Bernard Delcros. – Êtes-vous certain de pouvoir maintenir la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés sans accroître la pression fiscale, de pouvoir aller au bout de la suppression de la taxe d'habitation tout en assurant une recette pérenne et dynamique aux collectivités, de pouvoir répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens en matière de pouvoir d'achat tout en maintenant le cap du redressement des finances publiques ? Beaucoup diront qu'il suffit de réduire la dépense publique, mais on sait que nos marges de manœuvre sont étroites dans ce domaine. Tiendrez-vous votre pari ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Il faut arrêter de dire que la France est le pays où le montant des prélèvements obligatoires est le plus élevé, en oubliant de préciser que nous consacrons beaucoup de ces prélèvements obligatoires aux dépenses sociales. Dans d'autres pays européens, ces dépenses ne sont pas socialisées. Elles ne relèvent pas de la dépense publique, d'où des prélèvements obligatoires moindres. Veillons à comparer ce qui est comparable. France Stratégie le confirme : hors retraites, l'écart avec les autres pays européens reste faible, et nous nous situons dans la moyenne européenne en matière de dépense publique, si on enlève les dépenses de Sécurité sociale. Les Français doivent en prendre conscience : réduire drastiquement les dépenses publiques aurait pour effet de faire peser la charge des dépenses sociales directement sur les ménages.

M. Michel Canévet. – Même si l'on peut se réjouir d'une baisse du déficit, il n'en demeure pas moins extrêmement élevé, à 76 milliards d'euros, amélioré essentiellement par un accroissement de recettes. Le débat national montre que la situation financière de l'État préoccupe nos concitoyens. Il ne faudrait pas que la baisse des prélèvements obligatoires ait pour conséquence de moindres recettes. D'où la nécessité d'accroître l'effort de réduction des dépenses. Or, vous parlez d'augmenter l'effort de défense et d'accroître les aides aux pays en voie de développement, entre autres. Pourra-t-on réellement améliorer la situation financière de notre pays dans ces conditions ?

Le retour à l'équilibre des finances publiques est une attente forte de nos concitoyens. Des pistes existent, comme celle de la lutte contre la fraude que préconise Nathalie Goulet, notamment en ce qui concerne la TVA. Il y a aussi la fraude documentaire, sur laquelle nous peinons à obtenir des informations. Le Gouvernement s'implique-t-il dans ce domaine ? Ce serait un moyen de réduire les dépenses indues.

Enfin, est-il normal, monsieur le ministre, de maintenir la CSG non déductible ? Cela revient à payer de l'impôt sur de l'argent qu'on ne perçoit pas.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je confirme les propos du communiqué de presse au sujet des donations. Nous publierons effectivement un Bofip avant la fin du premier semestre, pour n'y ait pas d'ambiguïté possible dans l'interprétation du contrôle des tribunaux.

Le montant des dépenses en matière de défense et de sécurité est conforme aux prévisions. Le ministère de la Défense fait même légèrement mieux. Concernant la charge de la dette, nous ne devrions pas dépasser le montant prévu, en 2019, même si c'est encore un peu trop tôt pour le dire, car nous ne connaissons pas encore le renouvellement des taux de la banque centrale.

Le montant du CAS « Pensions » atteint 58,5 milliards d'euros, soit à peu près 100,94 millions d'euros de plus qu'en loi de finances initiale, soit moins de 2 % de dépassement. L'augmentation est due au programme 741 qui porte sur la retraite des

fonctionnaires civils et militaires. Le président de la République a annoncé que la réforme des retraites aurait lieu en 2019, qui mettra fin aux différences en instituant un régime par points unique et qui supprimera aussi les régimes spéciaux. Le haut-commissaire travaille sur le sujet.

Je ne reviendrai pas sur la fiscalité écologique qui constitue l'un des enjeux du grand débat national. Comme vous, je considère que l'impôt sur l'impôt n'est pas un concept facile à comprendre, tout comme la TVA sur la fiscalité locale. D'un point de vue comptable, nous avons prévu que la taxe sur les carburants rapporterait entre 3 et 4 milliards d'euros par an de recettes supplémentaires. Si nous décidions de la supprimer, ce serait des recettes en moins pour l'État, d'où la nécessité de revoir la trajectoire des finances publiques.

Vous me demandez dans quel calendrier. Nous ne pourrons évidemment rien faire avant d'avoir eu les conclusions du grand débat. L'examen de ces conclusions devrait être inscrit à l'ordre du jour du Parlement dans les premières semaines d'avril. Des annonces seront faites par le Premier ministre et le président de la République. On peut imaginer que nous pourrions traduire les conséquences concrètes de ces conclusions en matière de recettes et de dépenses, au mois de mai et juin.

Faut-il parler de « dépenses fiscales » plutôt que de « niches fiscales » ? Le terme est sans doute plus exact, mais ne signifie pas grand-chose, car si on supprime les dépenses fiscales, cela donne des recettes d'impôts en plus. Par exemple, la TVA réduite de restauration est une dépense fiscale, c'est-à-dire un taux réduit d'impôt ou une niche fiscale pour l'entreprise. La supprimer, c'est augmenter l'impôt pour les restaurateurs. Par conséquent, je ne suis pas certain du terme le plus approprié. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'une optimisation de l'impôt, pour l'entreprise comme pour le particulier.

Notre système consiste à prévoir des impôts très élevés, puis à orienter la dépense en incitant les gens à procéder à telle ou telle optimisation dans tel ou tel secteur.

Les gouvernements précédents, et singulièrement le dernier, ont réduit ces niches dans leur montant. On a prévu des exceptions à 18 000 euros, peut-être même à 10 000 euros. La question est complexe. Quand on parle de 100 milliards d'euros de fiscalité dérogatoire, cela mérite qu'on ouvre le débat, d'autant que nos concitoyens, en tout cas ceux qui manifestent, demandent la progressivité de l'impôt. En même temps, la fiscalité dérogatoire présente des avantages, notamment pour les particuliers.

Je suis prêt à vous adresser sous un mois, l'intégralité des niches, qu'elles concernent les entreprises ou les particuliers, avec leur montant, la répartition par décile et par entreprise. La suppression concernant le gazole non routier (GNR), c'est encore une niche fiscale. Le périmètre du sujet est très large, mais je suis prêt à faire ce travail de récapitulation. Il vous appartiendra ensuite d'évaluer ces données, comme le fait la Cour des comptes.

J'ai bien conscience que j'ai peu de chance de convaincre Monsieur Bocquet. Ma réponse est aussi lapidaire que sa question : comment évaluer un impôt qui vient d'être supprimé ? Prenons le temps de voir où va l'argent.

M. Pascal Savoldelli. – Vous l'avez supprimé pour améliorer les chiffres du chômage.

M. Gérald Darmanin, ministre. – C'est une mesure d'attractivité. Les décisions économiques doivent aussi tenir compte de l'environnement des affaires. J'ajouterai qu'aucun de nos voisins n'a copié l'ISF.

Madame Lavarde, les excédents budgétaires non prévus ont bien été affectés au désendettement. Quant aux collectivités locales, j'ai pris un certain nombre de mesures qui influent sur la masse de leurs dépenses de fonctionnement. J'ai décalé la mise en œuvre du dispositif Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR).

M. Philippe Dallier. – Pour 300 000 euros, ce n'est pas une économie !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je n'ai pas fait payer aux collectivités locales ce qui avait été décidé par le Gouvernement. Je n'ai pas augmenté le point d'indice des fonctionnaires, alors même que certains sénateurs de votre majorité le réclamaient. Or une partie du point d'indice est payé par les collectivités locales. J'ai rétabli le jour de carence, et en 2018, en tant que ministre de l'action et des comptes publics, je n'ai imposé aucune nouvelle norme aux collectivités. Ces éléments contribuent à tenir un budget de fonctionnement, me semble-t-il. En outre, les dotations aux collectivités ont augmenté. La répartition de la DGF est une vieille querelle que personne n'a jamais réussi à régler. Cependant, on constate que les collectivités qui ont le plus contractualisé sont celles qui ont les dotations les plus dynamiques, notamment la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), et qu'elles ont le moins dépensé en fonctionnement. Avec moins de masse salariale, elles ont davantage investi - on a observé une hausse de 6 %.

M. Jean-François Husson. – Il faut donc donner plus de dotations aux collectivités.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le système de contractualisation a fonctionné. Il a permis de maîtriser la dépense publique, d'embaucher moins d'agents publics, de davantage investir et de désendetter une partie des collectivités locales. Certains présidents de département qui n'avaient pas contractualisé me demandent désormais de pouvoir le faire, alors que la loi ne le permet plus. Ils voient les intérêts d'un système qu'ils dénonçaient hier. Je m'en félicite.

Monsieur Delcros, je pense que nous tiendrons notre cap, malgré une croissance dont on nous dit qu'elle tournera autour de 1,4 ou 1,5 %. Nous maîtriserons la dépense publique si nous parvenons à mener à leur terme les réformes que nous avons lancées depuis deux ans, qu'il s'agisse de l'assurance chômage, de la réforme des retraites, de celle de la fonction publique ou encore de celle de l'audiovisuel public. Dans le champ social, nous tiendrons également l'objectif de l'Ondam à 2,3 %, même si cela constitue un effort important pour le secteur.

Madame Taillé-Polian, je souscris à votre remarque sur les prélèvements obligatoires. J'étais en Australie, il y a une semaine : le taux de prélèvements obligatoires y atteint 24 %. Le ministre du Budget m'expliquait que c'était sans compter les prélèvements obligatoires des collectivités locales. Ce sujet renvoie au principe de solidarité, et je ne crois pas qu'il soit dans l'ADN de votre famille politique de considérer que les dépenses sociales doivent être individualisées. Notre système est basé sur la solidarité, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les pays scandinaves fonctionnent aussi sur un système de solidarité mais avec beaucoup moins de prélèvements obligatoires. Nous avons le plus de dépenses et le plus de recettes, c'est incontestable.

Le déficit de l'État reste trop important. Le déficit général baisse pour la deuxième année consécutive. Je crois que nous tiendrons notre objectif d'un déficit à 3,1 % ou 3,2 % du PIB en 2019, sauf drame économique ou sécuritaire. L'argument de l'opposition n'est pas tout à fait juste, car l'État a assumé l'intégralité des baisses de recettes, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe d'habitation. C'est l'État qui a fait l'effort, si j'ose dire, en prévoyant une compensation pour les collectivités locales.

M. Philippe Dallier. – Heureusement, monsieur le ministre.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je réponds d'un point de vue comptable : si le déficit de l'État est encore trop important, c'est bien parce que l'État a pris ces mesures.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut baisser les dépenses publiques. Cependant, quand vous me dites qu'il faut lutter contre la fraude, ce n'est pas une baisse des dépenses, mais une proposition de meilleur recouvrement, au demeurant tout à fait intéressante. Nous serions très heureux d'entendre les propositions du Sénat pour baisser les dépenses publiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On pourrait supprimer des agences régionales de santé (ARS), par exemple.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Monsieur le rapporteur, j'ai constaté que vous étiez rarement suivi dans vos propositions de suppression d'ARS. Quoi qu'il en soit, je vous redis que je suis prêt à explorer les pistes que le Sénat nous proposera pour baisser les dépenses publiques.

En ce qui concerne la fraude aux prestations sociales, Madame Goulet a récemment reçu un magistrat qui a donné le chiffre de 2 millions de dossiers frauduleux pour un montant de 10 milliards d'euros. Les chiffres ont largement circulé, de sorte que tout le monde pense désormais qu'il y a effectivement 2 millions de faux documents et 10 milliards d'euros de perdus. Or l'administration de la Sécurité sociale m'assure que ce n'est pas vrai. Pour davantage de clarté, j'ai annoncé que nous allions évaluer précisément le montant de la fraude fiscale, car il me paraît un peu facile de dire qu'il correspond exactement à celui du déficit. Cependant, tous ceux à qui je propose de confier cette évaluation m'opposent un refus.

M. Éric Bocquet. – Je suis candidat pour m'en charger.

M. Gérald Darmanin, ministre. – J'ai proposé au Premier ministre de commander une mission sur la fraude sociale, parlementaire ou administrative. Nous disposerons ainsi de données scientifiques précises. On me dit en effet que les pertes dues à la fraude sociale tourneraient davantage autour d'1 milliard d'euros que de 10 milliards. C'est sans doute déjà trop. La direction de la Sécurité sociale a réalisé des tests et constaté 0,15 % de fraude sur 1 300 dossiers. Il faudra le vérifier.

Mme Nathalie Goulet. – Nous souhaitons être associés à cette mission. La meilleure nouvelle serait encore qu'il n'y ait pas de fraude sociale du tout.

M. Gérald Darmanin, ministre. – S'il y en a, il faut la combattre. Mais, le pire serait de donner un chiffre de fraude erroné, car comment résoudre un problème irrationnel ?

Mme Nathalie Goulet. – Le rapport modeste que j'avais demandé a toujours été retoqué.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Nous allons le faire.

Mme Nathalie Goulet. – Tant mieux.

M. Gérald Darmanin, ministre. – La CSG non déductible est un impôt difficile à comprendre. D'autant que quand nous avons fait le prélèvement à la source, la seule vraie difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés, notamment pour les retraités, a été que le montant de la base imposable n'était pas tout à fait le même que celui mentionné sur la feuille de pension. Cela a généré des différences de quelques euros qui ont été source d'incompréhension. Cependant, supprimer la CSG non déductible représenterait une perte de 6 à 7 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB.

M. Bernard Delcros. – Vous parlez de la recette d'impôt appliqué sur la CSG non déductible ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Oui.

M. Michel Canévet. – Cela me semble très élevé.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je veux bien revérifier les chiffres. Quoi qu'il en soit, supprimer la CSG non déductible coûterait 6 à 7 milliards d'euros. Le fait est qu'on gagnerait en lisibilité, mais que cela ne contribuerait pas à faire baisser la dépense publique.

M. Vincent Éblé. – Merci à tous.

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 12h30.

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

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 10.

**Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes
n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être
associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection
de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de
manquements - Examen du rapport d'information**

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, après l'exposé liminaire de nos deux corapporteurs, Muriel Jourda et Jean-Pierre Sueur, un exemplaire nominatif du rapport vous sera distribué. C'est à l'issue de notre discussion que vous déciderez d'autoriser ou non sa publication mais, pendant nos travaux, il est souhaitable qu'aucun élément de ce rapport ne fasse l'objet d'une communication vers l'extérieur. C'est en effet à nos corapporteurs, si nous les y autorisons, qu'il appartiendra de rendre public leur travail, non pas par petits bouts, mais dans son ensemble.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Notre commission a souhaité enquêter sur d'éventuels dysfonctionnements de l'État, à la suite de l'intervention de MM. Benalla et Crase dans les opérations de maintien de l'ordre du 1^{er} mai dernier.

Nos travaux portent en premier lieu sur M. Benalla, les faits le concernant étant plus graves. S'il nous a été décrit par sa hiérarchie, d'abord, comme un élément plutôt bon, ensuite, comme un individu moins recommandable, il nous a été présenté, de façon constante, comme un homme agissant seul, sans lien avec ses fonctions à l'Élysée. Or nos investigations – comme les révélations de la presse – ont fait apparaître de nombreuses anomalies, révélatrices de dysfonctionnements dans le traitement de la situation de M. Benalla, depuis son recrutement jusqu'aux conséquences de son départ.

Ainsi la thèse de la faute d'un homme isolé a-t-elle cédé la place au constat d'un dysfonctionnement institutionnel, ayant rendu possibles de multiples situations anormales susceptibles d'avoir affecté la sécurité du Président de la République.

Nous nous sommes attachés à mettre en lumière ces dysfonctionnements pour mieux les corriger. Vous le verrez, nous avançons une série de propositions destinées à assurer un bon fonctionnement institutionnel et une protection optimale du chef de l'État.

Notre rapport s'ordonne autour de quatre thèmes clés, que Jean-Pierre Sueur et moi-même vous présenterons alternativement.

Le premier thème concerne les sanctions prises après les événements du 1^{er} mai. À cet égard, plusieurs défaillances ont été mises au jour dans la réaction des autorités fonctionnelles et hiérarchiques de MM. Benalla et Crase. Nous n'avons pas trouvé

appropriées les premières suites données aux agissements commis, ni proportionnées les sanctions prétendument infligées.

MM. Benalla et Crase, revêtus d'insignes de police, selon l'IGPN, et peut-être armé pour le second, ont ouvertement fait usage de la force à l'encontre de manifestants. Des suites judiciaires seront apportées, et nous n'avons pas à prendre parti sur d'éventuelles qualifications pénales. Reste que, pour les autorités et les fonctionnaires, ces faits présentaient tous les indices permettant d'envisager la commission d'un délit. Il leur appartenait donc, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, de les soumettre au parquet, ce qui n'a pas été fait.

Ajoutons à cela un certain nombre de circonstances assez surprenantes. Ainsi, c'est la présidence de la République qui a été alertée la première de l'existence de la vidéo, transmettant ensuite l'information au ministre de l'intérieur et au préfet de police de Paris.

À cette inversion de la chaîne d'information s'ajoute une série d'omissions, un certain nombre de services, qui auraient dû être rapidement avisés des faits, ne l'ayant pas été : la direction générale de la police nationale, l'inspection générale de la police nationale – qui a eu connaissance des faits, mais n'a pas été informée de l'identité de leurs auteurs – et la direction générale de la gendarmerie nationale.

Aucune autorité n'a signalé les faits au procureur de la République, chacune s'abritant derrière son interprétation particulière de la jurisprudence et, finalement, se défaussant sur l'autre de la responsabilité du signalement au parquet.

À rebours d'un traitement hiérarchique normal, qui aurait été rapide et rigoureux, ces dysfonctionnements témoignent d'une certaine fébrilité de l'exécutif face au risque politique lié à la diffusion de la vidéo. Cela donne le sentiment que l'Élysée a souhaité se réserver le traitement de ces incidents pour se préserver d'un possible scandale – en vain, comme la suite l'a montré.

En somme, une chaîne d'irresponsabilités a permis que ces faits restent internes à l'Élysée, au lieu d'être traités comme ils auraient dû l'être.

En ce qui concerne les sanctions infligées, nous nous sommes interrogés sur leur portée réelle. Les éléments que nous avons recueillis nous permettent d'affirmer que les propos tenus par le porte-parole du Président de la République le 19 juillet dernier n'étaient pas conformes à la réalité et exagéraient largement la portée de la sanction prononcée en mai, présentée comme «quinze jours de mise à pied avec suspension de traitement et rétrogradation».

Si la mise à pied a, semble-t-il, été effective, la sanction financière ne l'a sans doute pas été. Lorsque nous l'avons entendu sur ce point, M. Strzoda nous a indiqué qu'elle ne l'était pas encore et nous avons toutes les raisons de penser – faute de réponse claire – qu'elle ne l'a jamais été.

S'agissant de la rétrogradation, la hiérarchie de M. Benalla a mis en avant le retrait des compétences de celui-ci en matière de déplacements officiels du Président de la République. Mais cette décision était provisoire et compensée par l'attribution de nouvelles tâches. Surtout, cette sanction a été assortie d'importantes exceptions : M. Benalla a ainsi participé à la panthéonisation de Simone Veil, aux cérémonies du 14 Juillet et au retour de

l'équipe de France de football – accompagner les Bleus à leur retour en France, je doute que beaucoup de Français y voient une sanction...

De surcroît, l'accompagnement par M. Benalla du Président de la République dans ses déplacements privés a été maintenu et M. Benalla a conservé des moyens inchangés, voire renforcés, puisque c'est à la mi-juin qu'un logement de fonction lui a été attribué. Il a continué à participer à des réunions d'importance sur la mise en place de la future direction de la sécurité de la présidence de la République.

Ce qui est assez marquant, c'est moins l'effectivité de la sanction après le 1^{er} mai que la confiance qui a été maintenue à M. Benalla jusqu'aux révélations de la presse en juillet. Nous estimons que l'ensemble des décisions prises relèvent, en réalité, moins d'une sanction que de la volonté de ménager l'exposition médiatique de M. Benalla, dans un contexte délicat.

Bref, on a cherché à cantonner ces événements à l'Élysée, et la sanction prise après le 1^{er} mai n'en avait que le nom.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le deuxième axe de notre rapport, ce sont les fonctions ambiguës de M. Benalla à l'Élysée, source de fragilisation du dispositif de sécurité de la présidence de la République.

Du fait du pouvoir qu'on prêtait à M. Benalla, toute une série de dysfonctionnements se sont produits au sein d'un certain nombre d'instances de l'appareil d'État.

À l'opposé de la description qu'en ont faite les collaborateurs de la présidence de la République – un membre de la chefferie de cabinet aux missions traditionnelles –, nous nous sommes forgé la conviction qu'Alexandre Benalla a exercé de fait une fonction essentielle dans l'organisation et la gestion de la sécurité du chef de l'État, au risque d'en perturber le fonctionnement normal, en s'immisçant de façon permanente dans la marche des services de sécurité.

Selon sa lettre de mission officielle – dont nous avons fini par obtenir tardivement et difficilement communication –, M. Benalla était chargé d'une mission spécifique de coordination des services de sécurité de la présidence de la République que, contrairement à ses autres collègues collaborateurs du chef de cabinet, il exerçait seul et sous l'autorité directe du directeur de cabinet. Plusieurs éléments tendent à confirmer que, contrairement aux affirmations des proches collaborateurs du chef de l'État, cette mission ne recouvrait pas uniquement des fonctions d'organisation et de logistique. Selon toute vraisemblance, M. Benalla, fort de la confiance et de la liberté d'action qui lui étaient accordées et à la faveur de l'ambivalence de ses missions officielles, s'est arrogé un rôle central dans le fonctionnement des services de sécurité de la présidence.

En particulier, il est établi qu'il s'est immiscé à plusieurs reprises dans certaines décisions relevant de la gestion du dispositif de sécurité présidentiel, notamment pour la mise en œuvre d'une cellule de réservistes de la gendarmerie nationale au sein du commandement militaire de l'Élysée et pour le recrutement de plusieurs agents, dont Vincent Crase.

Par ailleurs, il est hautement probable qu'Alexandre Benalla a participé activement au dispositif de sécurité des déplacements du chef de l'État, prenant un ascendant

sur les responsables opérationnels et s'imposant comme un interlocuteur privilégié des autorités publiques de sécurité.

Nous avons également réuni des éléments concordants donnant à penser que M. Benalla exerçait dans les faits une fonction de protection rapprochée du Président de la République, pourtant obstinément niée par les collaborateurs de celui-ci. En témoigne sa présence permanente à proximité immédiate du chef de l'État, en position d'« épaulement » ; justifié par le besoin de passer des messages au Président de la République, ce positionnement paraît n'avoir été adopté par aucun prédécesseur ni aucun collègue de M. Benalla.

Surtout, celui-ci a obtenu de la préfecture de police de Paris un permis de port d'arme dans des conditions inédites et dérogoires au droit commun – à tel point que l'intéressé lui-même avait envisagé, à défaut, un arrêté secret du Président de la République... –, ce que seule une fonction de protection rapprochée pouvait justifier.

Le soutien appuyé de sa hiérarchie à sa demande, ainsi que les contradictions devant notre commission des collaborateurs de la présidence pour justifier ce permis de port d'arme – nous publierons dans le rapport les citations en cause –, accréditent l'idée que M. Benalla exerçait bien des missions de protection rapprochée. Il a par ailleurs reconnu avoir porté son arme en présence du Président de la République.

Qu'elles résultent d'une volonté expresse de sa hiérarchie ou d'une vision extensive de ses missions par l'intéressé, il ne fait nul doute que la présence et l'interférence d'un individu peu expérimenté et soucieux d'affirmer son autorité dans un milieu professionnel aguerri ont pu être source de dysfonctionnements et d'une fragilisation du dispositif de sécurité présidentiel.

La liberté et les pouvoirs excessifs laissés à un chargé de mission dans un domaine aussi sensible que la sécurité du président de la cinquième puissance mondiale témoignent à nos yeux de l'imprudence de la présidence de la République dans l'encadrement d'un individu ayant pourtant déjà fait preuve, par le passé, de comportements professionnels inappropriés : chauffeur d'Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif, M. Benalla avait été licencié en raison de son manque de discrétion, de responsabilité et de transparence, notamment parce qu'il s'était déjà abusivement prévalu du soutien de celui-ci pour demander un permis de port d'arme...

Par ailleurs, il apparaît que M. Benalla jouait un rôle important au sein d'une cellule restreinte chargée de redéfinir la stratégie de sécurité de l'Élysée. Selon ses propres déclarations, il s'agissait d'organiser un dispositif ayant quelque autonomie, notamment vis-à-vis du ministère de l'intérieur. Dans une déclaration publique, M. Benalla a d'ailleurs expliqué qu'il y avait selon lui une certaine réticence de ce ministère à l'égard du dispositif sur lequel il travaillait.

Au vu de ces dysfonctionnements, il nous paraît nécessaire que les règles d'organisation du dispositif de sécurité de la présidence de la République soient réaffirmées et clarifiées, nous faisons des propositions de bon sens à cette fin.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le troisième thème sur lequel nous avons travaillé concerne les défaillances assez graves des autorités compétentes dans la surveillance du retrait effectif des prérogatives de M. Benalla après son licenciement.

Alertés à la fin décembre par plusieurs articles de presse, nous avons mené dès janvier de nouvelles auditions et investigations, qui nous ont confirmé que les diligences minimales nécessaires pour garantir la pleine application du licenciement n'avaient pas été accomplies par la présidence de la République et les ministères concernés, s'agissant notamment de la restitution des moyens mis à disposition de M. Benalla et conservés par lui.

Parmi ces moyens, un téléphone Teorem, matériel hautement sécurisé mais dont personne n'a jugé utile de reprendre possession. Alors qu'un inventaire du bureau de M. Benalla a été réalisé le 2 août, la présidence de la République ne s'est aperçue de la non-restitution de cet équipement qu'en octobre, au moment de l'inventaire de la totalité des téléphones. C'est donc plusieurs mois après le licenciement de M. Benalla que l'appareil a été désactivé à distance, mais non réclamé. S'il a été restitué, c'est sur l'initiative du conseil de l'intéressé, en janvier dernier. Tout cela témoigne d'un manque de diligence regrettable.

Par ailleurs, sur les quatre passeports dont disposait M. Benalla, deux diplomatiques et deux de service, aucun n'a été restitué à la suite de son licenciement. Les passeports diplomatiques ont été utilisés à une vingtaine de reprises entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2018.

Ces passeports ont d'abord été attribués dans des conditions anormales : quatre passeports, ce n'est ni courant ni justifié à ce niveau de responsabilités. Cela n'a été expliqué ni par les ministres concernés ni par M. Benalla.

En outre, le motif de délivrance du premier passeport de service, qui nous a été fourni postérieurement, laisse quelque peu rêveur : ce document de voyage devait servir à M. Benalla, alors chef de cabinet à la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, pour se rendre une journée à Munich à l'invitation du président de l'Office européen des brevets – chacun sait évidemment qu'il est nécessaire d'obtenir un passeport pour aller en Allemagne...

Quant au premier passeport diplomatique, il a été renouvelé le jour même du retour de M. Benalla après sa mise à pied. Il est extrêmement étrange qu'ayant été rétrogradé et n'étant plus censé accompagner les déplacements publics du Président de la République, M. Benalla se soit vu renouveler un titre qui ne pouvait pas servir à l'exercice de ses fonctions. De surcroît, selon l'Élysée, cette demande aurait été faite par M. Benalla sans passer par le service du protocole ni l'échelon hiérarchique supérieur.

Enfin, je vous rappelle que l'utilisation d'un faux document pour l'obtention du second passeport de service a été alléguée. La justice doit se prononcer sur ce point, mais sans outrepasser nos prérogatives, nous pouvons regretter que ces faits, connus de l'Élysée depuis l'automne dernier, n'aient été signalés au parquet qu'en janvier, probablement sous la pression médiatique et le matin même de l'audition du directeur de cabinet du Président de la République par notre commission.

Les conditions de restitution des passeports n'ont pas été moins anormales que leurs conditions d'attribution. Faute de démarches efficaces des services, en effet, cette restitution a été très tardive : les différentes administrations ont été incapables de l'obtenir pendant plus de cinq mois ! Les démarches entreprises ont été assez minces, et ce sont les révélations de la presse qui ont conduit l'administration à envisager, très tardivement, des poursuites pénales.

Tout aussi tardive a été l'invalidation des passeports diplomatiques, intervenue au prix de tergiversations nombreuses. Des délais très importants se sont écoulés avant que des diligences efficaces soient accomplies pour empêcher l'utilisation de ces titres. À la première demande d'invalidation transmise par le Quai d'Orsay, en novembre, le ministère de l'intérieur a répondu par la négative, du fait d'impossibilités informatiques. M. Castaner nous a expliqué qu'il n'était pas possible d'invalider ces passeports, ni juridiquement ni techniquement, le logiciel ne prévoyant pas le cas de M. Benalla – ce qui était pour le moins surprenant. Après que la presse eut révélé l'utilisation répétée des passeports, ces difficultés prétendument insurmontables ont immédiatement été surmontées...

On peut admettre qu'aujourd'hui l'informatique régit nos vies, mais il n'était pas impossible de donner une instruction écrite à la police aux frontières pour empêcher M. Benalla d'utiliser ses passeports. Cela n'a pas été fait.

Les services ont ainsi manqué de réactivité, avant de finir par trouver une solution sous la pression médiatique. Les problèmes de coordination entre eux ont permis à M. Benalla de continuer à utiliser ses titres, de façon tout à fait anormale, à vingt-trois reprises.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le dernier axe de notre rapport concerne les insuffisances – sans doute est-ce un euphémisme – dans le contrôle des collaborateurs de l'exécutif, notamment de l'Élysée.

Souligné dès le début de nos travaux, le manque de précaution et de diligence de la présidence de la République dans la prévention des conflits d'intérêts de certains de ses collaborateurs pendant ou après l'exercice de leurs fonctions s'est confirmé au fil des révélations dans l'affaire dite des « contrats russes ».

Sur ce sujet, notre commission n'a pas eu le temps de demander des informations complémentaires, les pouvoirs d'investigation nous ayant été consentis pour une durée limitée de six mois. Néanmoins, nous vous proposons de tirer des informations réunies plusieurs conclusions.

D'abord, les informations révélées par la presse fin janvier, en particulier par Mediapart, et les déclarations publiques de M. Bernard, président de la société Velours, laissent à penser que MM. Benalla et Crase se sont rendus coupables de faux témoignage devant notre commission le 21 janvier dernier sur trois points principaux : l'implication de M. Benalla dans la négociation et la conclusion d'un contrat liant la société Mars et un représentant de l'oligarque russe Iskander Makhmudov ; l'engagement de ces négociations dès le mois de mars 2018, alors que MM. Benalla et Crase travaillaient encore à l'Élysée ; l'implication de M. Crase dans la reprise du contrat à compter d'octobre 2018 par la société France Close Protection.

Par ailleurs, les révélations sur l'affaire des « contrats russes » tendent à établir l'existence de conflits d'intérêts majeurs. Si elle était confirmée, l'implication directe de MM. Benalla et Crase dans la négociation et la conclusion d'activités privées, qui plus est pour le compte d'intérêts étrangers puissants, constituerait non seulement une faute déontologique majeure de la part des intéressés, mais également un risque considérable pour la présidence de la République. Il ne fait nul doute que les relations indirectes entretenues avec un oligarque proche de M. Poutine par MM. Benalla et Crase seraient, compte tenu des fonctions de ceux-ci et en raison de la dépendance financière qu'elles impliquent, de nature à affecter la sécurité du chef de l'État.

Les ramifications de cette affaire jusqu'à Matignon et au sein de l'armée française à travers M. Chokri Wakrim – présenté comme le compagnon de la responsable du groupe de sécurité du Premier ministre, Mme Marie-Élodie Poitout, qui vient de démissionner, et affecté au commandement des opérations spéciales au sein de la DGSI –, ne manquent pas d'inquiéter quant aux risques de vulnérabilité que ces activités commerciales ont fait courir aux plus hautes institutions de l'État.

Alors que l'affaire des « contrats russes » met en lumière d'importants dysfonctionnements au plus haut niveau de l'État, il est certain que la présidence de la République a péché par manque de précaution, en ne prenant pas toutes les mesures qui paraissaient nécessaires pour s'assurer que les intérêts privés de certains de ses collaborateurs n'interféreraient pas avec l'exercice de leurs fonctions et ne compromettraient pas leur indépendance ni celle de l'institution.

Dès le début de ses travaux, notre commission a souligné que M. Benalla et sept autres chargés de mission employés au cabinet de la présidence de la République échappaient à toute transparence, alors qu'ils exerçaient des missions importantes et une influence certaine sur la réflexion et les décisions du chef de l'État. Ces personnes n'ont rempli aucune déclaration d'intérêts ni aucune déclaration patrimoniale, au mépris de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette négligence a privé l'Élysée de la possibilité de bénéficier des prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour enquêter sur d'éventuels conflits d'intérêts et sanctionner des déclarations mensongères ou incomplètes.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les dysfonctionnements que nous avons constatés au sein des services de l'État sont majeurs ; certains ont pu affecter non seulement la sécurité du Président de la République, mais aussi les intérêts de notre pays :

- des pouvoirs excessifs ont été laissés à un collaborateur totalement inexpérimenté dans un domaine essentiel à la continuité de l'État ;

- M. Benalla a bénéficié d'une promotion totalement atypique comme lieutenant-colonel de réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, contre l'avis de la commission compétente ;

- la confiance a été maintenue à M. Benalla et la collaboration poursuivie avec lui après ses dérapages du 1^{er} mai place de la Contrescarpe, dont la qualification pénale sera appréciée par la justice, mais dont la gravité a été reconnue par tous les membres de sa hiérarchie que nous avons auditionnés ;

- la remontée d'informations au sein de l'institution policière et de l'exécutif sur les faits du 1^{er} mai a été tout à fait défailante, des faits ont été dissimulés à la justice, compte tenu de l'absence de saisine du procureur de la République ;

- la portée effective de la première sanction prise après le 1^{er} mai contre M. Benalla n'est pas établie et paraît faible au regard de la qualification des faits par sa hiérarchie elle-même ;

- un sérieux manque de précaution – c'est un euphémisme – a caractérisé la prévention des conflits d'intérêts de certains collaborateurs du Président de la République ;

- la diligence a été insuffisante pour s'assurer du retrait des moyens alloués à M. Benalla après son licenciement ;

- la réaction a été bien tardive pour s'assurer du respect par l'intéressé de ses obligations déontologiques à l'issue de son contrat ;

- enfin, le contrôle de l'affectation des réservistes au sein du dispositif de sécurité de l'Élysée nous paraît avoir été insuffisant.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous vous soumettons treize propositions, pour que tels dysfonctionnements ne se reproduisent plus.

Pour garantir un haut niveau de sécurité du Président de la République, il conviendrait de réformer le cadre réglementaire relatif au groupe de sécurité de la présidence de la République, afin de réaffirmer la compétence exclusive des membres des forces de sécurité intérieure pour assurer la sécurité du chef de l'État et de formaliser les règles et procédures de recrutement.

Nous proposons aussi de maintenir la responsabilité organique du ministère de l'intérieur sur le groupe de sécurité de la présidence de la République, conformément à la tradition suivie depuis le début de la Cinquième République, et de prévoir l'avis du chef du service de la protection sur la composition de ce groupe.

Il nous semble également important de renforcer la transparence dans le fonctionnement de l'Exécutif. Pour ce faire, les règles déontologiques devant régir les relations entre les collaborateurs de la présidence de la République, ceux des cabinets ministériels et les administrations centrales devraient être rappelées par voie de circulaire.

Il convient de mettre fin à l'expérience des collaborateurs « officieux » du Président de la République – ceux dont la nomination ne fait l'objet d'aucune mesure de publicité – et de faire respecter strictement leurs obligations déclaratives à tous les chargés de mission de l'Élysée.

Le recrutement des collaborateurs du Président de la République devrait être conditionné à la réalisation d'une enquête administrative préalable, destinée à s'assurer de la compatibilité de leur comportement avec les fonctions ou missions susceptibles de leur être confiées.

Il faudrait prévoir par la loi des sanctions pénales en cas de manquement aux obligations de déclaration d'une nouvelle activité à la commission de déontologie de la fonction publique.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Un collaborateur du Président de la République s'est immiscé dans des missions de maintien de l'ordre, qui ne relèvent pas de l'Élysée, mais de l'exécutif gouvernemental. C'est le symptôme d'un empiètement regrettable. Nous proposons donc de mettre fin à la pratique des conseillers communs au Président de la République et au Premier ministre, afin de respecter la distinction constitutionnelle entre les fonctions présidentielles et gouvernementales.

Pour une meilleure information du Parlement et du public, l'annexe budgétaire consacrée aux personnels des cabinets ministériels pourrait être enrichie d'un volet

supplémentaire dressant un tableau du nombre, des missions et des rémunérations des personnels affectés à la présidence de la République.

La transparence des recrutements dans les différentes réserves de la gendarmerie nationale devrait être renforcée, ainsi que la rigueur de la sélection dans la composante « spécialistes » de la réserve opérationnelle, avec un référentiel de compétences et un niveau obligatoire de formation ou d'expérience professionnelle. Cette réserve comporte de véritables spécialistes, disposant d'un haut niveau de formation, que n'atteignait pas M. Benalla.

Il serait utile de rendre obligatoire l'établissement d'une liste des activités professionnelles exercées par les réservistes du commandement militaire du palais de l'Élysée, afin de prévenir d'éventuels conflits d'intérêt.

Il faut également renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement sur les services de la présidence de la République et établir et confirmer la plénitude des pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête parlementaires, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et du secret de l'instruction, y compris dans le cas où la justice enquête sur les mêmes faits. Le contrôle parlementaire doit s'exercer sous l'angle exclusif du fonctionnement de l'État, comme nous nous sommes y efforcés dans le cadre de nos travaux. Il ne serait sans doute pas inutile de clarifier les responsabilités respectives du Parlement et de l'autorité judiciaire.

Enfin, il importe de mieux définir la portée juridique des obligations de signalement au parquet découlant de l'article 40 du code de procédure pénale, et d'en informer largement l'ensemble des élus responsables et des agents publics. En effet, certains se sont prévalus d'interprétations surprenantes de ces dispositions pour se justifier de ne pas les avoir appliquées.

M. Philippe Bas, président. – Merci à nos deux rapporteurs pour leur remarquable travail.

Ce rapport est le fruit de dizaines d'heures de travail, avec notamment l'audition de plus de quarante personnalités. Il procède de l'exploitation d'une trentaine de demandes de compléments d'informations, qui représentent près de 500 pages de documents qu'il a fallu dépouiller et analyser très méticuleusement. Il découle d'un long travail de rapprochement des informations, qui a permis de faire émerger, non seulement une grande partie de ce que nous pensons être la vérité, mais aussi de nettes contradictions dans les réponses apportées.

À l'évidence, les fautes de l'homme – Alexandre Benalla – sont indissociables des dysfonctionnements constatés au sein des services de l'État. C'est avec une grande équanimité que nos rapporteurs ont évité de faire reposer un poids excessif sur un seul individu car, sans la confiance qui lui a été accordée, les pouvoirs qu'il semble s'être arrogé et les abus qu'il a commis auraient été impossibles. En outre, les rebondissements observés au fil des mois n'auraient pas eu lieu sans un certain nombre de défaillances dans le fonctionnement de l'État. Au fond, cette affaire n'aurait simplement pas existé si M. Benalla avait quitté l'Élysée le 2 mai 2018 en rendant tous les attributs liés à sa fonction. Chacun sait que cela n'a pas été le cas.

Aujourd'hui, il appartient à la seule justice d'identifier les fautes commises par M. Benalla, de les caractériser sur le plan pénal et, le cas échéant, de les sanctionner. Ce n'est

pas l'affaire de notre commission : notre rôle consiste à mettre au jour les défaillances et les dysfonctionnements au sein de l'exécutif, qui ont permis ces fautes.

L'autorité des conclusions de nos rapporteurs repose sur le caractère très approfondi de leur travail, sur l'objectivité dont ils ont fait preuve, ainsi que sur trois principes fondamentaux, dont nous avons essayé collectivement d'être les gardiens.

Le premier principe, c'est le respect de notre mandat. Contrairement au mandat de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, qui visait à « faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 », notre commission dotée des prérogatives d'une commission d'enquête a porté sur les ingérences susceptibles d'avoir été commises par des individus qui ne sont ni gendarmes ni policiers dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et dans le fonctionnement de la sécurité et de la protection des hautes personnalités. D'entrée de jeu, notre objectif a consisté à tenter d'y voir plus clair dans le fonctionnement de services placés, pour la plupart, sous la responsabilité du Gouvernement, et de services administratifs de la présidence de la République, qui ne sont pas exclus d'office du champ d'action des commissions parlementaires.

Le deuxième principe auquel j'attache beaucoup d'importance est le respect des prérogatives du Président de la République. Celui-ci n'est responsable dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Or, à aucun moment, les procédures mises en œuvre par notre commission n'ont visé à engager ce type de responsabilité. Cela va sans dire, mais cela va encore mieux en le disant ! Aucun acte du Président de la République, aucune de ces décisions, n'a été examiné par nos rapporteurs ni fait l'objet de discussions lors des auditions. En respectant ce principe, nous avons contribué à donner du crédit aux conclusions de nos rapporteurs.

Le troisième et dernier principe a trait au respect des prérogatives de l'autorité judiciaire. Cela découle naturellement de notre mandat, mais aussi de la discipline que nos rapporteurs se sont imposés.

Après avoir rappelé la nécessité de respecter les prérogatives des autres autorités, il n'est pas inutile de préciser que nous avons également eu le souci de nos propres prérogatives. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en disposant que « la Société a droit de demander compte à tout agent public de son administration », fonde le pouvoir de contrôle des représentants de la Nation à l'égard de l'exécutif. Il ne s'agit pas d'une fonction secondaire du Parlement ; celui-ci doit pleinement assumer cette responsabilité, qu'il doit traiter à égalité avec son rôle de législateur.

Notre commission a eu à cœur d'assumer cette mission pendant tout le déroulement de ses travaux, et ce dans la plus parfaite transparence puisque nous avons tenu à ce que nos auditions soient publiques. En définitive, cette décision s'est révélée tout à fait judicieuse : cette transparence s'impose à nous, parce que le contrôle de l'exécutif s'exerce au nom des Français eux-mêmes. Ce point me semble très important pour la démocratie. Chaque Français qui s'est intéressé au sujet – et ils ont été nombreux – a pu se faire son jugement grâce à notre commission.

Les médias ont certes joué un rôle important, puisqu'ils ont divulgué toutes les informations que nous avons eu à traiter par la suite, mais le Parlement a ce pouvoir spécifique de contraindre les personnes qu'il souhaite entendre à honorer leur convocation et de pouvoir les sanctionner, notamment sur le plan pénal, en cas de mensonge.

Pour faire bref, quatre éléments essentiels sont à retenir. Il y a tout d'abord les événements de la place de la Contrescarpe. Nous n'avons pas cherché à caractériser les actes commis par MM. Benalla et Crase, mais à comprendre comment un certain nombre de défaillances avaient rendu ces actes possibles et comment d'autres dysfonctionnements avaient pu apparaître par la suite.

Ensuite, il faut évoquer les passeports de M. Benalla. Là encore, si celui-ci a mal agi en utilisant ces passeports, s'il a commis des irrégularités passibles de sanctions pénales, ce n'est pas l'affaire de notre commission. Notre rôle est de déterminer si l'État a réellement fait le nécessaire pour lui retirer ses instruments de travail.

En évoquant les contrats russes, on touche également à quelque chose d'extrêmement grave. Nous ignorons comment MM. Benalla et Crase sont entrés en relation avec des représentants d'un oligarque russe proche de M. Poutine. Toutes les hypothèses sont aujourd'hui permises, y compris celle d'une approche délibérée des intéressés, destinée à les placer dans une situation de dépendance vis-à-vis d'intérêts étrangers puissants, et ce sans que le minimum de précautions ait été pris, puisque les deux personnes concernées n'ont pas respecté leurs obligations en matière de déclaration d'intérêts, et qu'elles ne sont pas passées devant la commission de déontologie de la fonction publique après leur départ de l'Élysée.

Enfin, j'aborderai la question de la sécurité du Président de la République. Ce dernier incarne constitutionnellement la continuité de l'État, dans un contexte de risque terroriste élevé et dans un monde où les tensions internationales sont extrêmement vives ; il détient par ailleurs des pouvoirs dont peu de chefs de l'exécutif peuvent se prévaloir. Nous considérons par conséquent que la sécurité du Président de la République ne peut pas être la seule affaire du chef de l'État et qu'elle nous regarde.

Cette sécurité doit être assurée selon des critères de qualité qui répondent aux meilleurs standards internationaux. Quand un individu, qui n'a été ni formé, ni sélectionné, ni entraîné, ni même évalué dans des conditions normales, prend des responsabilités particulières dans ce domaine, il y a matière à s'inquiéter. Le fait que M. Benalla ait pu s'ingérer dans le fonctionnement des services de sécurité pose un problème important. Cela ne doit pas se reproduire. Aujourd'hui, la sécurité du chef de l'État est conforme à ce qu'elle doit être. À l'époque où M. Benalla exerçait son emprise sur les services chargés de la protection présidentielle, cette sécurité était affaiblie.

Je me dois maintenant d'évoquer mes propres prérogatives. Nous avons rappelé à plusieurs reprises, y compris devant les personnes auditionnées, que la justice pouvait être saisie en cas de faux témoignage et que les sanctions encourues pouvaient aller jusqu'à 75 000 euros d'amende et cinq ans de prison.

Dois-je mettre en œuvre la procédure de saisine du Bureau du Sénat en vue de saisir le procureur de la République pour faux témoignage ? Je me suis entretenu à plusieurs reprises avec les rapporteurs, ce qui nous a permis d'arrêter une position commune. Ainsi, nous sommes convenus d'adresser une lettre au président du Sénat pour que le Bureau de notre assemblée délibère de la saisine du procureur de la République concernant les mensonges de M. Benalla à propos de ses passeports diplomatiques.

Sur ce point, il nous semble qu'il y a bien un mensonge caractérisé de sa part. En effet, M. Benalla nous a d'abord indiqué que ses passeports étaient restés dans son bureau. Quelques mois plus tard, il nous a expliqué les avoir conservés au moment de son départ de

l'Élysée, puis les avoir restitués, avant qu'ils ne lui soient rendus par une personne et dans des conditions sur lesquelles il a refusé de s'expliquer. M. Strzoda a, quant à lui, fermement démenti ces allégations.

Nous avons également constaté plus que des flottements dans les explications fournies par les collaborateurs du chef de l'État sur la fonction réellement exercée par M. Benalla. Au début de nos travaux, il nous avait été répondu que celui-ci n'avait aucune responsabilité en matière de sécurité. Finalement, le chef de cabinet du Président de la République a reconnu, au moment où les services de l'Élysée se sont enfin décidés – après l'avoir refusé – à nous transmettre la fiche de fonction de M. Benalla, qu'il avait pour mission de coordonner les services en charge de la sécurité du Président de la République. M. Lauch a présenté cette coordination comme étant de nature technique.

Par ailleurs, les collaborateurs du chef de l'État nous ont soutenu, contre toute évidence, que M. Benalla n'exerçait aucune responsabilité en matière de protection rapprochée. C'est tout à fait contraire aux analyses qu'ont faites plusieurs spécialistes sur le fondement d'images où M. Benalla apparaît auprès du chef de l'État. Cela contredit également un certain nombre d'éléments factuels, comme le fait que M. Benalla portait bien une arme lors de certains déplacements publics du Président de la République.

En tout cas, les rapporteurs ont acquis la conviction que l'on avait retenu des informations sur la nature réelle des fonctions occupées par M. Benalla en matière de sécurité, afin d'entraver la découverte de la vérité. C'est pourquoi nous nous apprêtons à saisir le Bureau du Sénat à ce sujet, tout en reconnaissant que la présidence de la République et le Gouvernement ont accepté de coopérer sur la plupart des autres sujets.

Enfin, d'autres éléments mis au jour dans notre rapport pourraient être utiles à la justice. C'est la raison pour laquelle nous demanderons au Bureau du Sénat de bien vouloir délibérer sur la communication formelle de l'ensemble du rapport au procureur de la République : ce dernier doit pouvoir déterminer s'il existe d'autres éléments susceptibles de constituer un faux témoignage, ou des mensonges justifiant l'ouverture d'une enquête judiciaire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Puisqu'il a été question de notre indépendance à l'égard de la justice, il est particulièrement remarquable de relever qu'un juge d'instruction qui avait saisi un document que le Gouvernement refusait de nous remettre a accepté de lever les scellés pour que nous puissions l'obtenir, preuve qu'il a considéré que notre commission pouvait légitimement en disposer dans le cadre de ses prérogatives.

Chaque terme de la lettre que nous allons adresser au président du Sénat a été longuement pesé. Trois points méritent d'être précisés. Il y est d'abord proposé de saisir le Bureau du Sénat des cas de MM. Benalla et Crase, afin que le parquet soit saisi des faux témoignages dont ils ont été les auteurs.

Ensuite, nous avons constaté un certain nombre de manquements à la vérité dans les déclarations faites par des personnes travaillant pour l'Élysée. Nous souhaitons que le Bureau du Sénat soit également saisi de ces témoignages, afin que le parquet en soit informé.

Enfin, nous souhaitons que la totalité du rapport puisse être communiquée au parquet, dans la mesure où nous pensons que les actes ou les témoignages d'autres personnes que celles que je viens de mentionner – je pense en particulier à un collaborateur de la

préfecture de police – pourraient justifier l’ouverture d’une enquête judiciaire. Je vous renvoie à cet égard à la liste des contradictions, qui est annexée à la lettre que nous allons cosigner.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous nous joignons au président Bas, dont c’était la prérogative propre, pour transmettre au Bureau du Sénat toutes les contradictions que nous avons relevées. La liste en est annexée au courrier, afin de rendre plus facile l’exploitation de notre rapport par le procureur de la République.

Je souhaite apporter deux précisions. Alexandre Benalla nous a dit avoir fait une demande de port d’arme pour sa sécurité personnelle, alors même que les faits montrent que cette autorisation lui a été accordée en raison de la fonction qu’il occupait à l’Élysée. Le Bureau du Sénat sera saisi de cette affirmation, qui nous paraît mensongère.

L’autre point qui nécessite un éclaircissement concerne l’affaire des « contrats russes ». M. Benalla a déclaré ne pas être intervenu lors de la conclusion de ces contrats. Si cette déclaration était un mensonge flagrant, le parquet pourrait décider d’ouvrir une enquête.

M. Philippe Bas, président. – Prendre la responsabilité de saisir le Bureau du Sénat était loin d’être évident. Ce qui m’a décidé, c’est le souci de défendre les prérogatives du Parlement. J’ai une grande confiance dans la justice à cet égard, d’autant plus que j’ai eu l’occasion de la voir à l’œuvre durant nos travaux. Alors que nous n’arrivions pas obtenir le dossier d’instruction du port d’arme de M. Benalla par la préfecture de police, un juge d’instruction, ainsi que l’a relevé Jean-Pierre Sueur, a décidé de lever les scellés pour que le Parlement puisse en avoir connaissance.

Dans un contexte qui a parfois été polémique – que n’a-t-on entendu sur de prétendues atteintes à la séparation des pouvoirs ! –, il faut souligner cette bonne coopération et la décision prise par la justice de considérer qu’il n’y avait pas de hiérarchie entre les deux types de contrôle, celui du Parlement et celui de l’autorité judiciaire, chacune de ces fonctions tirant sa légitimité de notre Constitution. Dans la mesure du possible, ces deux fonctions doivent être exercées de manière conjointe, car elles sont nécessaires au fonctionnement de notre état de droit. Parfois considérées comme opposées, la fonction judiciaire et la fonction de contrôle parlementaire peuvent se conjuguer harmonieusement. Aussi, je réclame la protection de la justice pour faire respecter le rôle des commissions qui se voient conférer des prérogatives attribuées aux commissions d’enquête. C’est ce qui motive notre démarche aujourd’hui.

M. André Reichardt. – Il me semble nécessaire de pointer clairement les « responsables » des dysfonctionnements dont vous venez de parler. Un certain nombre de hauts fonctionnaires de l’exécutif se sont renvoyé la balle au sujet de ces défaillances, par exemple s’agissant de la non-restitution des passeports de M. Benalla. *Quid* de leur responsabilité réelle ? Il n’y aurait rien de pire que d’accréditer l’image d’un système qui, au plus haut niveau de l’État, fonctionnerait sans avoir de compte à rendre, système dans lequel l’opacité resterait la règle.

M. François Pillet. – Je veux dire toute ma considération au président de la commission, ainsi qu’aux rapporteurs. Je tiens à les remercier pour l’image qu’ils ont donnée du Sénat, pour la résonance qu’ils ont donné à nos travaux. Ils ont accompli leur mission sans idéologie, sans obéissance ou complaisance, et sans faiblir. Le Sénat a ainsi montré toute sa perspicacité et sa constance.

Comme Philippe Bas, je regrette tout ce gâchis. Si les sanctions avaient été prises dès le 2 mai, puis suivies d'effets, il n'y aurait pas eu d'affaire Benalla. Les rapporteurs font en outre un certain nombre de propositions qui me paraissent salutaires. Leur rapport fournit des éléments objectifs de réflexion.

Ma seule inquiétude porte sur la récente affaire des « contrats russes ». Elle révèle le risque d'une dépendance d'agents de l'Élysée vis-à-vis d'un État étranger ou de certains de ses ressortissants. C'est évidemment extrêmement grave. Je note que si les dispositions législatives organisant la transparence de la vie publique avaient été parfaitement respectées, nous aurions pu savoir bien plus tôt s'il existait une faille et nous aurions vraisemblablement pu anticiper le conflit d'intérêt très grave que nous avons découvert par la suite.

J'adhère à la totalité des propositions de nos rapporteurs, ainsi qu'à leur décision de transmettre au parquet l'ensemble des informations recueillies et toutes leurs observations concernant d'éventuels faux témoignages devant la représentation nationale. De tels agissements sont inadmissibles et doivent faire l'objet de poursuites judiciaires.

M. François Bonhomme. – Ma question porte sur les obligations déclaratives qui incombent aux responsables publics. La commission a saisi le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'un éventuel défaut de déclaration dont se serait rendu coupable Alexandre Benalla, la présidence de la République ayant considéré jusqu'alors, et à tort, que les chargés de mission de l'Élysée n'entraient pas dans le champ de ces dispositions. Dans l'hypothèse où un tel défaut de déclaration serait avéré, la commission demandera-t-elle que les sanctions prévues en pareil cas soient appliquées ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Je remercie les rapporteurs et le président de la commission pour la qualité remarquable de leur travail. Si la vie et les œuvres de M. Benalla m'intéressent assez peu, je trouve en revanche le volet russe de l'affaire assez perturbant. Je partage en effet l'idée selon laquelle la sécurité du chef de l'État est l'affaire des Français.

Le travail de nos rapporteurs est pertinent et parle à nos concitoyens. C'est pourquoi j'approuve l'intégralité de leurs propositions. Cela étant, j'aurai trois observations à formuler.

La première concerne le rôle du Sénat en tant que contre-pouvoir. La commission a effectivement donné une excellente image du Sénat et de sa liberté de travail, faisant preuve de transparence, d'indépendance et de sérieux dans le cadre de son contrôle. C'est l'occasion de réaffirmer que la République a besoin d'un contre-pouvoir qui ne procède pas de l'élection présidentielle. Sous cet angle, ce rapport est très important.

La deuxième a trait à la manière dont la commission communiquera autour de son rapport. La lecture qu'on en fera dépendra du sens que vous lui donnerez en conférence de presse, notamment en ce qui concerne le respect de la séparation des pouvoirs et la relation de confiance entre les différentes institutions.

Je ne doute pas que les rapporteurs sauront retenir une rédaction qui assure le respect du principe de séparation des pouvoirs. C'est ainsi que les propositions du rapport visent bien les « services » de la présidence de la République, et non évidemment le Président lui-même. De ce point de vue, la communication au parquet d'éléments susceptibles d'être considérés comme de faux témoignages ne pose aucun problème, pas plus que la communication de l'intégralité du rapport. En revanche, la lettre laissant entendre que

certaines déclarations de collaborateurs du Président de la République seraient une entrave à la manifestation de la vérité me semble plus contestable. Je ne prétends pas qu'il s'agisse d'une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, mais je ne suis pas certain qu'une telle initiative ne puisse pas être interprétée comme le franchissement d'une limite.

Ma troisième et dernière observation porte sur la nécessité de préserver la confiance entre les institutions. Au-delà de l'affaire Benalla, notre société est actuellement traversée par une grave crise sociale. Celle-ci a suscité la mise en œuvre d'un grand débat qui, lui-même, entraînera une réponse institutionnelle. Or cette réponse dépend du choix que fera le Président de la République de légiférer par le biais du référendum de l'article 11 de la Constitution ou d'utiliser la procédure de révision prévue à l'article 89. Il me paraît important, dans ce contexte, que la relation de confiance entre nos institutions soit réaffirmée, afin que l'exécutif ait conscience qu'une révision constitutionnelle peut se dérouler dans de bonnes conditions.

M. Philippe Bas, président. – J'attache moi-même beaucoup d'importance à la confiance entre nos institutions. J'ai davantage parlé de l'autorité judiciaire que du pouvoir exécutif tout à l'heure, mais il va de soi que je tiens à ce que la teneur de nos travaux soit bien comprise. Chacun doit savoir que nos travaux ne mettent pas en cause les institutions, mais le fonctionnement d'un certain nombre de rouages. Notre mission est, en quelque sorte, d'alerter le pouvoir exécutif sur la nécessité de prendre davantage de précautions à l'avenir.

J'ajoute que, si des tensions assez vives sont apparues et ont été relayées par les médias au mois de septembre dernier, le pouvoir exécutif dans son ensemble a eu à cœur de ne pas jeter d'huile sur le feu par la suite, notamment au moment où nous avons procédé à de nouvelles auditions. Cet état d'esprit contribue à l'approfondissement des liens de confiance entre les institutions. D'ailleurs, si une part de la vérité a pu être retenue lors des auditions – celle qui concerne la fonction de M. Benalla et son rôle dans la sécurité du Président de la République –, nous avons en revanche constaté une coopération étroite de l'exécutif sur beaucoup d'autres points.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce qu'illustrent nos travaux, ce sont les dysfonctionnements des structures de l'État chargées de la sécurité du Président de la République. Le manque de confiance dans les capacités de la police et de la gendarmerie à assurer cette sécurité se matérialise dans le volet russe de l'affaire Benalla.

J'ai été particulièrement frappé d'entendre notre ministre des affaires étrangères reprocher à l'ambassadeur en poste à Ndjamena de ne pas avoir fait remonter l'information selon laquelle M. Benalla était présent sur le territoire tchadien. J'ai du mal à comprendre que l'on révèle publiquement un tel dysfonctionnement, alors que la relation bilatérale entre le Tchad et la France est précieuse et que la coopération entre nos pays demeure stratégique dans un contexte compliqué.

Je ferai une observation plus générale sur fonctionnement actuel de nos institutions. J'ai le sentiment qu'il existe un déséquilibre institutionnel tellement important que plus rien ne résiste à la présidence de la République. Cela fut le cas par exemple pour la préfecture de police de Paris. On peut aussi s'étonner des conditions dans lesquelles certaines perquisitions récentes ont été décidées et menées. Ces considérations doivent être au cœur des réflexions sur la future révision constitutionnelle. Un déséquilibre aussi important et aussi dangereux, compte tenu des dysfonctionnements qu'il engendre, ne peut pas perdurer.

M. François Grosdidier. – Je veux féliciter le travail de synthèse de nos rapporteurs et indiquer que je partage totalement l'ensemble de leurs conclusions.

Le plus gênant est de constater que la plupart des personnes auditionnées ont, au moins dans un premier temps, menti à la commission. Je ne parle pas seulement de M. Benalla, mais aussi du secrétaire général de la présidence, du directeur de cabinet et du chef de cabinet de l'Élysée. Les faits ont rapidement démontré que M. Benalla s'occupait bel et bien de sécurité.

Prenons l'exemple de son permis de port d'arme. Quand la commission a découvert qu'il en possédait une, il lui a été répondu que M. Benalla était chargé de coordonner l'ensemble des services de sécurité de la présidence de la République. L'explication étant insuffisante, le chef de cabinet de l'Élysée a ensuite affirmé que l'arme servait à la sécurité du Président de la République lors de ses déplacements privés, ce qui est complètement faux. Et je passe sur les mensonges à propos des passeports, sur ceux de M. Le Drian à propos de la visite de M. Benalla au Tchad. Toute cette affaire met très mal à l'aise.

J'observe que la saisine du parquet ne se limite pas aux actes et aux témoignages du seul Alexandre Benalla. D'un côté, il faut reconnaître qu'il est difficile de préjuger de la réalité d'un parjure, d'autant que la commission a été confrontée à des vérités changeantes, parfois au cours d'une même audition ; de l'autre, nous ne pouvons pas ne pas saisir le parquet, alors que le Sénat l'a déjà fait pour un pneumologue qui avait menti devant la commission d'enquête sur la qualité de l'air. À la faveur de l'instruction judiciaire, d'autres parjures dont nous n'avons pas forcément connaissance au moment où nous achevons nos travaux pourraient apparaître. Il est donc légitime que le Sénat saisisse le parquet de l'ensemble du dossier.

Mme Nathalie Delattre. – Je félicite à mon tour les rapporteurs pour leur travail méticuleux, ainsi que l'ensemble des commissaires pour la tenue exemplaire de la commission d'enquête qui a assis, s'il en était besoin, la légitimité de l'action du Sénat.

Sur le premier point du rapport – les sanctions prises à l'encontre d'Alexandre Benalla après le 1^{er} mai 2018 – vous avez su mettre en exergue le jeu de M. Benalla et la fébrilité de l'Élysée lors de l'affaire. Je partage votre analyse sur le deuxième point relatif à l'organisation de la sécurité du Président de la République. Pouvez-vous, à cet égard, nous apporter des précisions sur l'arrêté secret mentionné par Mme Jourda ? Le troisième angle du rapport, qui concerne les conditions saugrenues d'exercice des missions de M. Benalla et les dérives observées dans ce cadre, apparaît également parfaitement analysé. Enfin, le quatrième point du rapport fait mention des « contrats russes ». Les faits évoqués paraissent extrêmement graves ; ils échappent hélas, compte tenu du calendrier de nos travaux, au champ d'investigation de la commission. S'ils étaient avérés, ces faits porteraient atteinte à l'éthique de la République. Pensez-vous qu'ils ressortent d'une faute isolée ou qu'ils soient le signe de dysfonctionnements plus importants ? Je souhaite enfin exprimer ma fierté quant à votre décision de saisir le Bureau du Sénat sur les soupçons de faux-témoignage lors des auditions.

M. Alain Marc. – Le travail présenté par nos rapporteurs est d'une grande qualité ; il s'attache aux seuls faits, et pointe une multitude de dysfonctionnements. Muriel Jourda a indiqué que, dans l'affaire qui nous préoccupe, la justice avait souvent agi postérieurement à des révélations de la presse, ce qui pose aussi la question des moyens dont disposent les magistrats. Je salue la démarche des juges qui, preuve d'indépendance, ont

autorisé la levée de scellés au profit de notre commission. Le travail mené montre combien il apparaît nécessaire pour notre démocratie de disposer de contre-pouvoirs comme, outre la presse, celui du Parlement. Notre action a valorisé le Sénat auprès de nos concitoyens que nos travaux ont éclairés sur cette mystérieuse affaire.

M. Alain Richard. – Nous ne pourrons hélas lire le rapport que lorsque sa publication aura été approuvée par notre commission. Je comprends votre souci légitime de protéger nos travaux contre une éventuelle immixtion de la presse, monsieur le Président, mais nous y perdons en collégialité. Les textes demeurent muets s’agissant des modalités de délibérations des commissions d’enquête, mais il existe des usages. En l’espèce, le droit des parlementaires de prendre connaissance du rapport en amont a été nié. J’en prends acte, même si votre choix ne me semble pas judicieux. Je ne prendrai, en conséquence, pas position sur le rapport. Les parlementaires ne peuvent se prononcer sur une publication sans en connaître le contenu, quel que soit le rapport concerné.

M. Philippe Bas, président. – Je respecte votre position et en prends acte, mais vous ne pouvez ignorer que nous procédons systématiquement ainsi dans le cadre de notre commission des lois. Les rapports appartiennent à leurs rapporteurs et la commission autorise – ou non – leur publication. Ils sont rendus publics dès que possible, mais les commissaires n’en disposent pas pendant les réunions. Les rapporteurs vous ont exposé de contenu du rapport en détail, sans rien omettre. Au regard des nombreuses interventions, il me semble que tous nos collègues s’en sont approprié le contenu. Prenez par exemple le rapport *Sauver la justice*, rendu au mois d’avril 2017 par notre commission à laquelle le Sénat avait octroyé des pouvoirs de commission d’enquête : il a été présenté et adopté selon une procédure identique à celle suivie aujourd’hui. J’ajoute que cette méthode de discussion est souvent la seule compatible avec des finalisations tardives, les rapports devant parfois être remis sous des délais contraints. Vous noterez d’ailleurs qu’aujourd’hui le projet de rapport a pu vous être distribué après l’exposé liminaire des rapporteurs.

M. Alain Richard. – Lors de la commission d’enquête sur les autorités administratives indépendantes, il me semble que nous avons mené un travail plus contradictoire...

M. Philippe Bas, président. – ... mais il s’agissait alors d’une commission d’enquête classique, et pas d’une mission d’information instituée au sein de notre commission des lois et investie des pouvoirs d’une commission d’enquête par le Sénat.

Mme Brigitte Lherbier. – Après un long travail d’auditions, auquel nous avons tous participé, il me semble bien tardif de se montrer dubitatif sur le contenu du rapport qui correspond parfaitement à ce que nous avons entendu ! S’agissant de la saisine du Bureau du Sénat, pourriez-vous nous préciser les éléments de délai, de procédure et de contenu ? Les membres du Bureau pourront-ils compléter les préconisations de la commission ?

M. Philippe Bas, président. – Le Bureau fera naturellement ce qui lui semble approprié ; il s’agit seulement du second cas de demande de saisine du Parquet dans un tel contexte.

M. Patrick Kanner. – La commission des lois s’est montrée fort mobilisée sur l’affaire Benalla, mais, pour nous prononcer, il nous faudrait disposer de votre lettre au Bureau, qui ne manquera pas de susciter les questions des médias. Je m’interroge sur la remarque de notre collègue Bonnacarrère s’agissant de la légalité d’une procédure qui ne

viserait pas uniquement MM. Benalla et Crase. Je crois, au contraire, qu'il nous faut aller au bout de la démarche, lorsque nous observons, par exemple, le changement de ton intervenu entre la première et la seconde audition de M. Strzoda. Il a fallu le réentendre pour approcher de la vérité.

François Grosdidier évoquait hier, sur un plateau de télévision, les dysfonctionnements et les défaillances qui ont émaillé l'affaire Benalla. J'ajouterai à son constat la complaisance dont a bénéficié Alexandre Benalla de la part de ses supérieurs hiérarchiques.

Le rapport, enfin, ne fait pas mention de l'épisode du coffre-fort et la rocambolesque perquisition chez M. Benalla, qui certes relèvent de l'autorité judiciaire, mais révèlent la façon dont les proches de M. Benalla ont traité le dossier. Le groupe socialiste et républicain approuvera la publication du rapport... dès lors que nous aurons pris connaissance du courrier au Bureau !

M. Philippe Bas, président. – La lettre que vous évoquez vous sera remise, je l'accepte volontiers, mais elle ressortit d'une prérogative personnelle qui m'appartient en tant que président. Je vous en ai informé non pour recueillir votre autorisation, mais pour vous permettre de vous exprimer à son propos. Quoi qu'il en soit, il nous revient d'approuver préalablement la publication du rapport, à l'avant-propos duquel, monsieur Kanner, est brièvement mentionnée l'affaire du coffre-fort. S'ils relèvent de la justice, ces faits n'ont pas, pour autant, été passés sous silence.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – À titre personnel, je trouve d'ailleurs toujours aussi étrange que la justice n'ait diligenté aucune enquête.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nos rapporteurs ont réalisé un rigoureux travail de synthèse des auditions, conforté sur plusieurs points par des pièces, mais il nous faudra, devant la presse, remettre en perspective les travaux de la commission : sans nous, l'affaire Benalla n'aurait pas tant émergé. Notre action a montré l'utilité du contre-pouvoir que représente le Sénat ; la popularité dont ont bénéficié pendant l'été nos rapporteurs et notre président en constitue la preuve.

Je m'interroge sur le contenu du courrier adressé au Bureau du Sénat. Il y est fait état, avez-vous précisé, des soupçons de faux-témoignage de M. Benalla sur ses passeports diplomatiques, mais qu'en est-il de sa mission dans le domaine de la sécurité présidentielle ? Si MM. Kohler, Strzoda et Lavergne ont tous contesté son rôle en la matière, une note de service en date du 5 juillet 2017 et une note du chef de cabinet de l'Élysée du 19 mai 2018 mentionnent pourtant bien un tel rôle. Il me semblerait dès lors curieux de ne pas nommer ces personnes dans le courrier précité. En effet, ni le Président du Sénat ni le Parquet ne se substitueront à vous, monsieur le président, car la victime des fausses allégations demeure notre commission.

Monsieur Richard, nous sommes tous gênés de ne pouvoir consulter les rapports en amont de notre réunion, mais la procédure, que je ne comprends guère, est identique à chaque fois et pour chaque rapport. Vous ne pouvez donc feindre de vous en étonner aujourd'hui ! En outre, le présent rapport est une synthèse de ce qui nous savons tous déjà, complétée par quelques pièces jointes fournies à l'appui. L'unique groupe politique du Sénat qui soutient officiellement le Président de la République devrait, à mon sens, réfléchir au fait d'adopter le rapport de la commission dont les préconisations apparaissent fort raisonnables.

Certains membres de votre parti se réjouissent, devant les caméras, de l'incarcération de M. Benalla ; ce revirement doit être complexe à vivre...

M. Alain Richard. – Votre compassion me touche...

Mme Marie Mercier. – Je félicite également les rapporteurs pour leur travail d'une grande clarté. L'affaire Benalla m'apparaît comme l'histoire d'un gâchis. Ce jeune homme avait un certain talent ! Une lourde responsabilité incombe à ses employeurs qui n'ont pas été suffisamment attentifs à poser des limites à une telle personnalité. Votre rapport comporte en annexe un mot manuscrit de M. Benalla et une brève analyse graphologique aurait permis de faire apparaître les failles du personnage... Plus généralement, il conviendrait de mener systématiquement des études de personnalité préalablement à toute embauche d'un collaborateur du Président de la République.

Mme Esther Benbassa. – Votre rapport ne mentionne qu'une seule fois et de façon peu limpide le contenu de la saisine du Bureau du Sénat. Qui sera concerné parmi les collaborateurs de l'Élysée ? Il convient qu'il soit plus précis sur ce point.

Je partage l'opinion de notre collègue Alain Richard sur la procédure qui nous est imposée. Nous avons souvent, au cours de la présente mission, obtenu des informations par la presse, y compris l'heure de la présente réunion !

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas exact, ma chère collègue, les convocations des membres précédent naturellement toujours les communiqués de presse annonçant les réunions.

Mme Esther Benbassa. – Un rapport aussi important aurait mérité que nous en prenions connaissance un peu plus en amont. Mais bien entendu, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) approuvera sa publication, même si les usages pourraient être davantage transparents, reproche que nous faisons d'ailleurs au fonctionnement de la Présidence de la République.

M. Jean Louis Masson. – Vous le savez, je ne soutiens ni le Président de la République ni M. Benalla et j'estime scandaleuse l'affaire qui le concerne. Pour autant, nous ne sommes pas une véritable commission d'enquête. Dès lors, d'un point de vue pénal, comment les personnes auditionnées pourraient-elles être poursuivies pour leurs propos si elles nous ont menti ? C'est impossible ! En outre, le champ de notre mission m'a toujours semblé se rapprocher dangereusement du périmètre de l'enquête judiciaire. Si nous avions été une vraie commission d'enquête, les chevauchements seraient apparus évidents. Nous ne pouvons pas exiger des réponses de personnes auditionnées qui font l'objet d'une enquête ! Le procédé m'a quelque peu choqué. Enfin, avec la saisine du Parquet, des fonctionnaires honnêtes de l'Élysée vont se trouver dans l'œil du cyclone. Je suis réticent...

Je félicite cependant notre président et nos rapporteurs pour leur sérénité, leur calme et leur constance au long de nos travaux. Certains collègues, qui gesticulent devant la presse, auraient dû suivre leur exemple... Compte tenu de l'importance du présent rapport, il aurait été souhaitable de nous prévenir davantage en amont du jour et de l'horaire de son examen. Je vous fais confiance quant à son contenu, mais, ne l'ayant pas lu intégralement, je ne puis me prononcer.

Mme Catherine Troendlé. – Je remercie à mon tour nos collègues rapporteurs pour la qualité de leur travail et la présentation exhaustive de leurs conclusions. Il m’importe que l’action du Sénat ait été, à cette occasion, saluée et reconnue. Conservons notre sérieux et notre détermination ! Jean-Pierre Sueur a fait mention d’une annexe au courrier destiné au Bureau du Sénat relatant les contradictions répertoriées pendant les auditions. Pourrions-nous également en disposer ?

Je trouve enfin curieux que certains, qui multiplient en séance publique les rappels au Règlement, ignorent encore que ce dernier et l’ordonnance de 1958 autorisent justement une commission permanente à être dotée en toute légalité des prérogatives d’une commission d’enquête.

Mme Françoise Gatel. – Je salue le travail mené avec sérénité et discrétion par nos rapporteurs. Dans un contexte de critiques exacerbées des institutions, notre travail exprime l’utilité de la réflexion du Sénat face à la spontanéité des réseaux sociaux.

M. Benalla m’indiffère, mais je m’intéresse à ce que son comportement a mis en évidence : l’absence d’application du principe de précaution à l’Élysée. L’accident institutionnel que représente Alexandre Benalla n’aurait pas dû se produire tant il fragilise la Présidence de la République. Cet homme a une belle carrière cinématographique devant lui : ses aventures intéresseront sûrement de grands réalisateurs...

L’affaire Benalla a, quoi qu’il en soit, montré l’utilité de préserver un contrôle parlementaire indépendant. J’espère donc que les Français feront preuve de sang-froid et de pertinence en admettant le caractère indispensable d’une seconde chambre, dans l’intérêt de la République et de la démocratie.

M. Jacques Bigot. – La presse a suivi nos auditions avec assiduité ; le rapport ne révélera aucun grand secret. En revanche, serait-il envisageable, alors que les Français réclament davantage de transparence, de mener une réflexion approfondie sur ses propositions n^{os} 11 et 12 visant respectivement à conforter le pouvoir de contrôle du Parlement sur les services de la présidence de la République et à établir et confirmer la plénitude des pouvoirs d’investigation des commissions d’enquête parlementaires ? Les hautes autorités se démultiplient, mais le contrôle des institutions ne fonctionne pas mieux.

M. Philippe Bas, président. – L’image positive que notre commission a donnée au cours de cette mission est collective. Aucun commissaire n’a ainsi posé de question hors du champ de notre mandat ou qui aurait nécessité d’explicitier des décisions prises par le Président de la République. Il aurait pourtant été tentant de nous livrer à une instrumentalisation politique. Nous ne l’avons jamais fait, conservons le même état d’esprit devant la presse.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je rejoins notre président sur la qualité de notre travail collégial. Il y aura, monsieur Reichardt, plusieurs réponses aux contradictions que nous dénonçons : une réponse politique en interne, d’éventuelles poursuites par le Parquet sur le fondement d’une saisine par le Bureau du Sénat et les suites qui seront données à la plainte de l’association Anticor relative à l’absence de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Monsieur Bonnacarrère, je partage votre analyse sur le lien de confiance qui doit exister entre les institutions, mais cela implique que le Sénat soit également respecté !

Dès lors, les mensonges proférés devant notre commission doivent être poursuivis comme tels. La perquisition relève de la justice, monsieur Leconte, mais l'avant-propos du rapport en fait néanmoins état. Il peut parfois sembler délicat de résister aux injonctions d'un collaborateur de la présidence de la République. Les représentants de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) l'ont eux-mêmes reconnu devant notre commission.

M. Grosdidier nous a interrogés sur l'étendue de la saisine du Bureau : sont nommés dans notre courrier MM. Benalla et Crase – dont nous estimons que les propos en audition peuvent être constitutifs d'un faux témoignage – et MM. Kohler, Strzoda et Lavergne – dont nous relevons qu'ils ont retenu une part significative de la vérité. L'arrêté non publié du Président de la République est en effet un des moyens, madame Delattre, par lequel M. Benalla envisageait de se faire délivrer une autorisation de port d'arme. Nous avons joint en annexe du rapport la note de M. Benalla listant les fondements juridiques possibles en faveur d'une telle autorisation, qu'il réclame depuis 2012 – c'est une constante du personnage. L'idée que le Président de la République signe un arrêté spécial y figure, mais elle ne s'est heureusement jamais concrétisée à notre connaissance.

Ainsi que je l'indiquais, madame de la Gontrie, le Parquet demeurera libre des suites à apporter à sa saisine par le Bureau du Sénat. Madame Mercier, notre rapport préconise effectivement qu'une enquête administrative soit menée préalablement à toute embauche auprès du Président de la République. Si cela avait été réalisé s'agissant de M. Benalla, auraient pu être révélés les difficultés ayant conduit à son licenciement de son précédent poste auprès d'Arnaud Montebourg, alors ministre du redressement productif, ainsi que le refus à sa première demande de port d'arme au motif que la police avait dû intervenir à son domicile.

Madame Troendlé, les annexes au courrier destiné au Bureau vous seront également fournies. Je vous rejoins, madame Gatel, s'agissant de la nécessaire application du principe de précaution avant un recrutement à l'Élysée. Je partage enfin le souhait de M. Bigot s'agissant d'une réflexion approfondie à mener ultérieurement sur les propositions n^{os} 11 et 12 du rapport.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Compte tenu de la précision des réponses apportées par ma collègue rapporteur, je me contenterai de deux remarques. D'abord, nous n'avons pas travaillé dans un esprit partisan. Nous avons d'ailleurs cosigné avec Philippe Bas le courrier destiné au Bureau du Sénat, afin d'afficher notre unité, d'autant plus essentielle que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale a explosé en vol. Ensuite, je tiens à préciser, notamment à Mme Troendlé, que la rédaction dudit courrier, en particulier les personnes citées, a été pesée au trebuchet. L'annexe de cinq pages est d'ailleurs indissociable du courrier, dont elle permet d'éclairer la lecture. Une personne de la préfecture de police y est citée pour présomption de faux témoignage devant la commission, sans pour autant figurer au courrier.

M. Simon Sutour. – Il a été fait mention à plusieurs reprises du Règlement du Sénat, régulièrement modifié, notamment sous la houlette de notre collègue Alain Richard. Nous le piétons pourtant sans le vouloir cet après-midi, où se tiendront à la même heure la séance publique, une réunion de la commission des lois et une réunion de la commission des affaires européennes, alors même qu'il nous est imposé de strictes règles de présence.

M. Philippe Bas, président. – Il me fallait sinon fixer la réunion de notre commission jeudi matin sur le temps réservé à la commission des affaires européennes, solution à laquelle je n'ai pu me résoudre, vous y sachant très assidu.

Mes chers collègues, après ces riches interventions, il m'appartient désormais de vous inviter à voter sur l'autorisation de publication du rapport d'information, ainsi que sur la publication des documents recueillis par les rapporteurs figurant en annexe.

La commission autorise la publication du rapport et des documents annexés.

Je vous remercie, mes chers collègues, et je me réjouis de ce vote unanime, sous réserve de trois abstentions.

La réunion est close à 11 heures.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Examen des amendements au texte de la commission

M. François Pillet, président. – Nous allons examiner les amendements à la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

M. André Reichardt, rapporteur. – Une trentaine d'amendements ont été déposés sur le texte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} bis

L'amendement rédactionnel n° 36 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n° 37 est adopté.

Article 7

L'amendement n° 38 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Neuf amendements sont en discussion commune.

M. Jacques Bigot. – Cher monsieur Pillet, je suis ravi que vous soyez notre président alors que c'est sans doute l'une des dernières fois que vous siégez dans notre commission. Nous vous regretterons.

Mon groupe estime que le texte tel qu'il est proposé ne servira pas à grand-chose et ne protégera pas de façon efficace nos concitoyens contre ce que nous considérons comme du harcèlement téléphonique. Nous avons suggéré une autre voie, celle du consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement. Il s'agit de l'*opt in*. Pour cela les consommateurs indiqueraient à leur opérateur de communications leur accord exprès en vue de faire l'objet de prospection commerciale ; en résumé, qu'ils acceptent d'être dérangés. Le système de l'*opt out* ne donne en effet pas satisfaction, d'autant qu'il n'est pas contrôlé. L'*opt in* nous semble la seule bonne solution.

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements n^{os} 24 rectifié et 3 rectifié sont contraires à la position de la commission qui a approuvé le système d'opposition expresse : avis défavorable.

Je comprends l'intention des amendements identiques n^{os} 8 rectifié *ter*, 23 rectifié *bis* et 28 rectifié qui proposent la mise en place d'un préfixe unique de numérotation téléphonique pour les appels de prospection commerciale. Il s'agit de permettre aux consommateurs de mieux identifier ces appels grâce à ce préfixe. Cette proposition a été suggérée lors de nos auditions par les associations de consommateurs, mais il faudrait faire évaluer la faisabilité de ce préfixe par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) et vérifier l'impact économique pour les entreprises. Au final, les consommateurs qui identifieraient le préfixe ne décrocheraient pas, ce qui se traduirait par des destructions d'emplois, ce que je ne souhaite pas. En l'absence de ces études, je vous propose de solliciter le retrait ou de donner un avis défavorable à cet amendement, d'autant plus qu'à compter du 1^{er} août 2019, dans le cadre du plan de numérotation de l'Arcep, il sera interdit d'appeler depuis l'étranger avec un numéro national. Ce sera un premier filtrage.

Je suis favorable aux amendements identiques n^{os} 10 rectifié *ter* et 19 rectifié *ter*, sous réserve qu'ils prévoient que : « L'inscription sur cette liste se fait par voie dématérialisée, postale ou téléphonique ».

M. Alain Marc. – J'accepte de procéder à cette rectification.

M. Jean-Pierre Sueur. – Moi aussi.

M. François Pillet, président. – La commission pourra donc donner un avis favorable à ces amendements lorsqu'ils auront été rectifiés par leurs auteurs.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 27 rectifié *bis* et 12 rectifié *ter* qui permettent au consommateur de donner mandat à son opérateur de téléphonie pour effectuer l'inscription sur la liste Bloctel : l'opérateur aurait tout intérêt à ce que son client ne se fasse pas démarcher par ses concurrents. Ce serait un *opt in* déguisé.

Néanmoins, je serais favorable à la première partie de l'amendement n^o 27 rectifié *bis* s'il était ainsi rédigé : « ... La faculté pour l'abonné de s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique prévue à

l'article L. 223-1 ». Ce faisant, serait ainsi rappelé à l'abonné dans les clauses contractuelles qu'il peut s'inscrire sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'accepte cette rectification.

M. Jacques Bigot. – Je ne comprends pas votre position sur l'amendement n° 12 rectifié *ter* : si l'on veut que *Bloctel* fonctionne, laissons la possibilité au consommateur de demander à son opérateur de l'inscrire sur ce fichier.

Mme Nathalie Delattre. – J'ai entendu ce que M. Reichardt a dit sur l'amendement n° 28 rectifié. Comment allez-vous obtenir l'étude d'impact qui vous manque ?

M. François Pillet, président. – Si vous arrivez à convaincre notre collègue, il est à parier qu'elle retirera son amendement.

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous n'obtiendrons pas d'étude d'impact dans les 24 heures, ni d'évaluation de la faisabilité de l'opération par l'Arcep. Nous pourrions revoir ce point ultérieurement s'il est prouvé que l'instauration d'un préfixé dédié aux démarches téléphoniques ne détruira pas d'emplois. Demain, nous pourrions demander au Gouvernement de s'exprimer sur ce point.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 3 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 8 rectifié *ter*, 23 rectifié bis et 28 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 10 rectifié *ter* et 19 rectifié *ter*.*

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27 rectifié bis.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié *ter*.*

Article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 7 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement de coordination n° 16 rectifié est contraire à l'avis de la commission : avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 29 fixe directement dans la loi les jours et horaires auxquels peut avoir lieu le démarchage téléphonique. Cet amendement est irrecevable au regard de l'article 41 de la Constitution car il empiète sur le

pouvoir réglementaire. En outre, cet amendement sera satisfait par d'autres amendements à l'article 1^{er} bis.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 29 au regard de l'article 41 de la Constitution.

Article 1^{er} bis

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements n^{os} 4 et 17 rectifié sont contraires à l'avis de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4 ainsi qu'à l'amendement n° 17 rectifié.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 26 rétablit la charte de bonnes pratiques : j'ai déjà dit que ce n'était pas du domaine législatif. Avis défavorable.

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

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements n^{os} 5 rectifié et 30 renvoient au pouvoir réglementaire le soin de fixer les jours, les horaires et la fréquence auxquels les appels de démarchage téléphonique sont autorisés. Un amendement de M. Grand allant dans le même sens n'a pas été adopté la semaine dernière par notre commission. Néanmoins, il me semble utile de préciser le contenu du décret qui fixera les normes déontologiques prévues à l'article 1^{er} bis. Je propose donc un avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié de Mme Imbert. Je propose aussi un avis favorable à l'amendement n° 30 sous réserve de sa modification pour le rendre identique à celui de Mme Imbert.

Mme Nathalie Delattre. – J'accepte cette rectification.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 5 rectifié et 30.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié bis interdit le démarchage téléphonique sur les téléphones cellulaires. Tout d'abord, les dispositions de cette proposition de loi s'appliquent tant aux téléphones fixes qu'aux cellulaires. En outre, les téléphones mobiles disposent d'une option de blocage des appels jugés indésirables. Le démarchage sur les mobiles me semble d'ailleurs moins intrusif que sur le téléphone fixe, au domicile. L'adoption de cet amendement reviendrait à mon sens à mettre en place un *opt in* encore plus dur que celui proposé précédemment, car cela interdirait purement et simplement tout appel sur un mobile, même en cas de consentement du consommateur. Cela pourrait même poser la question du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Enfin, le démarchage sur les mobiles représente une très forte part de l'activité de prospection commerciale car de moins en moins de personnes ont une ligne fixe. Une telle mesure aurait donc, là encore, nécessairement des conséquences économiques. Une étude de l'Arcep fait état de 13 000 minutes de communications au troisième trimestre 2018 pour les fixes contre 54 000 minutes pour les mobiles. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié bis.

Article 2

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 33 du Gouvernement est contraire à l'avis de la commission. En outre, il a été déposé il y a moins de 30 minutes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article 3 bis

M. André Reichardt, rapporteur. – Même remarque que précédemment pour cet amendement n° 34 du Gouvernement, qui supprime les règles de plafonnement des sanctions que la commission a introduites en cas de cumul, pour assurer la proportionnalité du dispositif. Avis défavorable.

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

Articles additionnels après l'article 4

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* est contraire à l'avis de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié *ter* tend à inclure dans le champ de l'article L. 34-5 du code des postes et télécommunications électroniques les appels de démarchage faisant l'objet d'une présélection automatique. Cet amendement prévoit d'imposer aux professionnels de laisser un message sur le répondeur des consommateurs indiquant le nom de la société et ses coordonnées afin que le consommateur les rappelle, le cas échéant, pour faire valoir son droit d'opposition. Or cet article du code concerne uniquement la prospection commerciale entièrement automatisée, pour laquelle est requis le consentement préalable du consommateur, en application du droit de l'Union européenne et de la directive dite *e-privacy* de 2002. Le champ d'application ne s'étend pas aux appels devant aboutir à une prise de contact par un téléconseiller.

En outre, cette disposition pourrait même être une nuisance supplémentaire pour le consommateur qui, le soir, découvrirait plusieurs messages de prospection commerciale sur son répondeur téléphonique, ce qui n'est pas forcément agréable. Retrait ou défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9 rectifié ter.

Article 5 (Supprimé)

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 14 rectifié *bis* et 32 et l'amendement n° 25 sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Nous en restons donc au système où le consommateur manifesterait son opposition expresse pour ne pas être dérangé. Avec notre amendement, nous proposons, dans l'hypothèse où nous conserverions l'*opt out*, de limiter les sollicitations des consommateurs aux seuls contrats en cours, afin d'éviter des démarchages en raison de « relations contractuelles préexistantes », car ces dernières peuvent remonter à des années.

L'appel doit être en lien avec un contrat existant. Je ne comprends pas la position de la commission.

M. André Reichardt, rapporteur. – Le débat aura lieu en séance. Avec ces amendements, on créerait une distorsion liée à l'activité économique, on détruirait un certain nombre d'emplois et on irait vers des contentieux. L'avis reste défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 14 rectifié bis, 32 et 25.

Article 6

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 35 du Gouvernement est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement n° 18 rectifié est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié.

Articles additionnels après l'article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – La commission est défavorable à l'amendement n° 6, qui tend à interdire les opérations promotionnelles hors soldes lors d'un démarchage téléphonique.

En premier lieu, il ne peut absolument pas être fait référence au terme de « soldes » en dehors des conditions prévues par la loi. En second lieu, je ne vois pas pourquoi on interdirait la mention d'éventuels rabais hors soldes dans le cadre du démarchage téléphonique s'ils peuvent être autorisés pour d'autres types de vente. Je rappelle en outre que le cadre relatif aux pratiques commerciales trompeuses ou agressives s'applique bien entendu au démarchage téléphonique.

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

M. André Reichardt, rapporteur. – La commission est défavorable à l'amendement n° 31, qui fait référence à l'article L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales, lequel interdit le démarchage en prévision d'obsèques ou pendant un délai de deux mois à compter du décès, sous peine d'une amende pénale.

L'amendement tend à inverser la charge de la preuve en cas d'infraction : ce serait au professionnel attaqué de prouver qu'il n'a pas fait de prospection commerciale auprès de la famille. Cela me semble difficile à mettre en œuvre, mais surtout je ne vois pas de raison particulière de déroger pour cette seule infraction au principe général d'administration de la preuve, selon lequel la charge de la preuve pèse sur le demandeur. Le cadre étant déjà très rigoureux pour le démarchage en matière d'obsèques, cette modification ne me semble pas opportune.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} bis Obligations fixées aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques		
M. REICHARDT, rapporteur	36	Adopté
Article 6 Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l'accès des consommateurs audit numéro		
M. REICHARDT, rapporteur	37	Adopté
Article 7 Saisine de l'autorité judiciaire par la DGCCRF aux fins d'enjoindre aux fournisseurs d'un service téléphonique au public ou aux opérateurs de communications électroniques de prévenir ou faire cesser un dommage causé par un numéro à valeur ajoutée		
M. REICHARDT, rapporteur	38	Adopté

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. SUEUR	24 rect.	Défavorable
Mme IMBERT	3 rect.	Défavorable
M. Alain MARC	8 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. SUEUR	23 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	28 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. Alain MARC	10 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
M. SUEUR	19 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
M. SUEUR	27 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. Alain MARC	12 rect. <i>ter</i>	Défavorable

Article 1^{er} Obligations d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique		
M. MASSON	7	Défavorable
M. SUEUR	16 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme Nathalie DELATTRE	29	Irrecevabilité soulevée au regard de l'article 41 de la Constitution
Article 1^{er} bis Obligations fixées aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques		
Mme IMBERT	4 rect.	Défavorable
M. SUEUR	17 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	26 rect.	Défavorable
Mme IMBERT	5 rect.	Favorable si rectifié
Mme Nathalie DELATTRE	30	Favorable si rectifié
Mme VERMEILLET	2 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 2 Mise à disposition des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique en <i>open data</i>		
Le Gouvernement	33	Défavorable
Article 3 bis Règles de plafonnement des amendes en cas de cumul de sanctions		
Le Gouvernement	34	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4		
M. Alain MARC	1 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Alain MARC	9 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 5 (Supprimé) Encadrement du démarchage téléphonique en cas de relations commerciales préexistantes		
Mme PROCACCIA	14 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SUEUR	32	Défavorable
M. MARSEILLE	25 rect.	Défavorable
Article 6 Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur de service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l'accès des consommateurs audit numéro		
Le Gouvernement	35	Défavorable

Article 8 Régime de publicité des sanctions prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation		
M. SUEUR	18 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 8		
Mme IMBERT	6 rect.	Défavorable
M. JOMIER	31 rect.	Défavorable

Proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – La proposition de loi visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires, déposée par notre collègue Laurence Rossignol, s'inscrit dans le prolongement des deux lois de référence en matière de protection de l'enfance, celle de 2007 et celle de 2016.

Nous le savons tous, la violence sur les enfants ne constitue pas une méthode d'éducation. Pourtant, ce que l'on appelle les violences éducatives ordinaires, terme qui désigne à la fois les coups, les gifles, les humiliations ou les insultes, sont encore communément admises aujourd'hui, voire encouragées.

Malgré de récentes études scientifiques qui démontrent qu'elle a des effets néfastes sur le développement des enfants, 85 % des parents auraient recours à la violence dans le cadre de leur éducation. Plus de 50 % d'entre eux commenceraient même à frapper leurs enfants avant l'âge de deux ans.

Depuis une vingtaine d'années, la recherche a permis de comprendre que cette violence était souvent intériorisée, admise comme un mode de relation et de résolution des conflits. Cela peut mener à une banalisation du recours à la violence.

La violence peut également conduire à des comportements antisociaux, des addictions ou des troubles anxio-dépressifs. Depuis quelques années, la recherche en neurobiologie montre que l'exposition des enfants au stress a des effets nuisibles sur leur développement et leurs capacités d'apprentissage, en plus des désordres psychologiques que je viens d'évoquer.

Un grand nombre de pays a déjà légiféré sur le sujet. Le plus ancien est la Suède : dans ce pays, on a observé une forte diminution du nombre de demandes de placements en foyer. En Allemagne, on a également constaté une baisse de la violence des jeunes à l'école.

Contrairement à ce que l'on affirme parfois, les violences éducatives ordinaires ne sont pas interdites par notre droit. Plusieurs articles du code pénal prévoient certes des sanctions lourdes – trois ans d'emprisonnement – pour des violences commises sur un mineur de quinze ans, mais la Cour de cassation a admis ce qu'elle a appelé un « droit de correction » lorsque les violences ont été proportionnées aux manquements commis, si elles n'ont pas eu de caractère humiliant et qu'elles n'ont pas causé de dommages à l'enfant. La jurisprudence crée ainsi un concept de violence « utile » et acceptable.

La France est aujourd'hui en contravention avec la Convention internationale des droits de l'enfant, qu'elle a pourtant ratifiée, et qui stipule que les États doivent prendre toutes les mesures législatives « *pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales* » lorsqu'il est sous la garde de ses parents.

Notre pays a d'ailleurs déjà été condamné par le Comité européen des droits sociaux pour absence d'interdiction explicite et effective de tous les châtiments corporels envers les enfants. L'adoption de cette proposition de loi permettrait de nous inscrire dans ce mouvement européen, et ce d'autant plus que 54 pays ont déjà intégré cette interdiction dans leur législation, dont 23 pays de l'Union européenne sur 28. Cinq pays seulement, dont le nôtre, n'ont pas franchi le pas.

L'article unique de la proposition de loi complète l'article 371-1 du code civil pour préciser les modalités d'exercice de l'autorité parentale, en excluant « *tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux punitions et châtiments corporels* ».

Cependant, en novembre dernier, nos collègues députés ont adopté un texte similaire à celui de Mme Rossignol après de longs débats nourris, qui ont abouti à un quasi-consensus. C'est pourquoi je vous propose aujourd'hui d'adopter l'amendement **COM-2**, que je vous présente, ayant pour objet de reprendre le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, selon lequel « *l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques* ». Cette rédaction est plus sobre que la nôtre, mais s'accorde avec le texte présenté par Laurence Rossignol.

Le code civil est le pilier de notre contrat social. On y trouve l'énoncé de plusieurs principes comme celui du respect dû à son père et à sa mère, par exemple. Compléter l'article sur l'autorité parentale de cette façon incitera la jurisprudence à évoluer.

M. François Pillet, président. – Ce texte, même de portée symbolique, a un intérêt pédagogique, puisque l'article 371-1 du code civil est lu lors des mariages.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Je propose à la commission de donner un avis défavorable à l'amendement de suppression **COM-1** rectifié *bis*.

M. Alain Marc. – Mon amendement a pour principal objet de dénoncer la portée strictement symbolique de ce texte : il est assez illusoire d'imaginer que la loi suffira à régler le problème des violences éducatives ordinaires. Il faut avant tout travailler avec les conseils départementaux, les travailleurs sociaux et les enseignants du premier degré, qui sont souvent les plus exposés aux symptômes de la maltraitance.

Cela étant, nous sommes tous opposés à la violence et conscients de ses effets sur l'éducation et le développement psychique des enfants. C'est pourquoi je me rallierai à votre démarche et retirerai mon amendement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Je n'ai pas évoqué dans mon exposé la nécessité d'un soutien à la parentalité, mais il est évident que certains parents ont recours à la violence parce qu'ils se sentent démunis.

M. Yves Détraigne. – Nous ne vivons pas dans le monde des Bisounours. Parfois, seule une bonne tape sur les fesses permet de ramener le calme. Si l'on interdit ce genre de pratique, on va compliquer la tâche de nombreuses familles.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Le texte a peut-être une portée symbolique et pédagogique mais, selon moi, il ne changera rien. Je le voterai, car personne ne peut s'opposer à un texte pareil. Simplement, il ne règlera pas le problème de la maltraitance. Il faudrait plutôt veiller à davantage sanctionner certaines violences corporelles commises sur les enfants, et à travailler en amont avec les familles, les travailleurs sociaux, les éducateurs, pour prendre en charge les difficultés le plus tôt possible.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai suffisamment protesté sur le temps perdu à voter des propositions de loi qui ne sont finalement pas mises en navette pour ne pas saluer l'initiative de la rapporteure.

M. Loïc Hervé. – La proposition de la rapporteure nous convient également. En tant que père de famille, je pense qu'il faut souscrire à un certain nombre de principes relevant de l'éducation bienveillante, et bannir le plus possible le recours à la violence.

M. Jacques Bigot. – Il est utile que la loi rappelle des principes. Souvenons-nous que, par le passé, les violences étaient vécues comme un système éducatif. Il n'est qu'à voir la jurisprudence de la Cour de cassation.

Il est sain de rappeler que l'autorité parentale doit s'accompagner d'un certain nombre de règles fixées par le législateur. Le texte de l'Assemblée nationale est certainement plus doux que le nôtre. J'adhère à la proposition de notre rapporteure de nous y rallier.

M. François Pillet, président. – Dans les faits, chacun sait que le parquet ne poursuivra pas systématiquement les auteurs de violences, le procureur appréciant l'opportunité des poursuites.

Mme Marie Mercier. – Dans une société de plus en plus violente, je ne trouve pas inutile de rappeler certains principes au moment du mariage. Cela contribue à une éducation globale de la société et participe d'une démarche de prévention.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, rapporteure. – Jacqueline Eustache-Brinio a raison de dire que ce texte ne suffira pas. Affirmer le principe de l'interdiction des violences éducatives ordinaires a tout de même un intérêt, celui d'enclencher une dynamique.

L'amendement de suppression COM-1 rectifié bis est retiré.

L'amendement COM-2 est adopté.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. Alain MARC	1 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Retiré
Mme de la GONTRIE, rapporteure	2	Exercice de l'autorité parentale sans violences physiques ou psychologiques	Adopté

Proposition de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Nous sommes saisis aujourd'hui d'une proposition de loi 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, déposée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

L'examen de ce texte s'inscrit dans un contexte social et sécuritaire difficile : depuis maintenant quatorze semaines, nous assistons sur l'ensemble du territoire à des manifestations hebdomadaires qui s'accompagnent d'actes de violences et de dégradations sans précédent. Depuis le 17 novembre, date du premier acte des « gilets jaunes », 8 400 personnes ont été interpellées et 1 800 ont été condamnées pour des délits.

Les conséquences de ces actes, nous les connaissons tous. Des dégradations d'une ampleur inédite ont été commises dans les plus grands centres urbains, y compris à l'encontre d'institutions. Un nombre important de blessés est à déplorer, du côté des manifestants comme des forces de l'ordre.

Dans ce contexte pour le moins inédit, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur l'adéquation de la doctrine française de maintien de l'ordre. Il ne fait aucun doute, en effet, que des transformations devront être apportées dans l'organisation et la stratégie de nos dispositifs de maintien de l'ordre pour répondre à l'évolution et à la radicalisation des mouvements sociaux.

La présente proposition de loi s'inscrit dans ce débat, mais adopte un angle précis : selon ses auteurs, elle vise à « apporter à la fois une solution immédiate à l'urgence de la situation et à l'émotion suscitée par l'usage massif des lanceurs de balles de défense, et à proposer des pistes d'amélioration pour le long terme ».

Son objet est triple. Son article 1^{er} - la principale disposition du texte - vise à interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité amenée à intervenir. Les auteurs de la proposition de loi justifient cette interdiction par le niveau élevé de dangerosité de cette arme, dite « de force

intermédiaire », et par le nombre de blessures qui lui ont été imputées au cours des dernières semaines.

L'article 2 tend à renforcer la transparence sur l'usage des armes par les forces de l'ordre. La police nationale dispose d'un fichier interne, le traitement relatif à l'usage des armes, dans lequel sont recensées les données relatives aux circonstances de l'usage des armes. Le texte tend à permettre l'ouverture de ce fichier au public, au lendemain de chaque manifestation se déroulant sur la voie publique.

Enfin, l'article 3 prévoit une demande de rapport au Parlement « sur les avantages et les inconvénients de chaque type de doctrine au niveau européen, et sur les alternatives à mettre en œuvre dans notre pays pour pacifier le maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations ».

Cette proposition de loi soulève un débat essentiel, mais présente plusieurs limites. Elles sont d'abord juridiques : la plupart des dispositions ne relèvent pas de la loi mais du domaine réglementaire. La liste des armes susceptibles d'être utilisées dans le cadre du maintien de l'ordre est fixée par décret. De même, les conditions d'accès au traitement relatif à l'usage des armes sont déterminées par arrêté du ministre de l'intérieur et ne peuvent, en conséquence, être modifiées par la loi.

Les dispositifs proposés me semblent surtout soulever des difficultés sur le fond. Les personnes que j'ai auditionnées s'accordent pour dire que l'interdiction pure et simple des lanceurs de balles de défense, sans offrir d'alternative, est susceptible de déstabiliser l'organisation des opérations de maintien de l'ordre. Le lanceur de balles de défense (LBD) est intégré depuis plusieurs années à l'arsenal des forces de maintien de l'ordre. Comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État dans trois ordonnances de référé, son emploi est néanmoins strictement encadré.

Deux usages sont prévus par le code de la sécurité intérieure. Le premier, dit collectif, est spécifique aux opérations de maintien de l'ordre : il autorise l'usage du LBD lorsque, à l'occasion d'un attroupement sur la voie publique, des voies de fait ou des violences sont commises à l'encontre des forces de l'ordre, ou lorsque celles-ci ne sont pas en mesure de protéger le terrain qu'elles occupent. Le LBD est alors utilisé en groupe, par l'ensemble de l'unité, sur décision du commandement.

Le second usage, dit individuel, repose sur le régime général d'usage des armes par les forces de sécurité intérieure : le LBD peut alors être utilisé, y compris dans le cadre d'une manifestation, lorsque l'usage de l'arme létale est légitime. Il s'agit, par exemple, des cas de légitime défense, d'état de nécessité ou encore de l'action conduite face à un péripète meurtrier.

En revanche - et j'insiste sur ce point - le LBD ne peut pas être utilisé par les unités de maintien de l'ordre en vue de disperser un attroupement, après sommations. Son usage est donc purement défensif.

Outre ce cadre légal et réglementaire, une instruction fixe, de manière claire et précise, la doctrine d'emploi du LBD. Celle-ci prohibe notamment le tir à la tête, ainsi que le tir contre des personnes présentant des signes de vulnérabilité.

On ne peut nier que l'usage du LBD, jusque-là assez réduit, a beaucoup progressé au cours des dernières semaines, entraînant parfois des blessures importantes. Ainsi, alors que 6 284 tirs de LBD ont été recensés au sein de la police nationale sur l'année 2017, 13 460 tirs ont été décomptés entre le 17 novembre 2018 et le 5 février 2019. Depuis le début des manifestations des gilets jaunes, un millier de tirs de LBD a été effectué par les escadrons de gendarmerie mobile, contre une cinquantaine seulement en 2017.

Cet usage massif, conjoncturel, s'explique par les violences sans précédent perpétrées à l'encontre des forces de sécurité intérieure dans le cadre des manifestations. Cela ne justifie pas, pour autant, qu'on l'interdise.

Il est tout d'abord essentiel de ne pas confondre l'usage légitime et légal d'une arme, qui est toujours susceptible de blesser, avec le mésusage de la force. Constaté des blessures, aussi graves soient-elles, ne suffit pas à établir que l'emploi de l'arme était illégitime. L'existence d'éventuelles dérives personnelles dans l'usage des LBD, qu'il appartient à la justice de condamner fermement, ne justifient pas davantage d'en interdire l'emploi.

On ne peut que regretter que l'usage du LBD puisse, dans certaines circonstances, provoquer des blessures, parfois graves. Mais le nombre de celles-ci reste réduit par rapport au nombre de tirs effectués : sur les quelque 13 460 munitions utilisées dans le cadre des manifestations sur la voie publique depuis la mi-novembre 2018, l'inspection générale de la police nationale n'a été saisie, à ce jour, que de 56 cas de blessures graves.

Surtout, il est essentiel de rappeler que le lanceur de balles de défense constitue une arme de force intermédiaire, nécessaire à la mise en œuvre d'une réponse graduée et d'un usage proportionné de la force. En interdire l'usage reviendrait à supprimer un échelon dans l'arsenal des moyens à disposition de nos forces de l'ordre, avec deux risques : soit inciter au contact direct entre les manifestants et les forces de l'ordre, qui n'est pas de nature à réduire le nombre de blessés ; soit induire un recours plus fréquent à l'arme létale.

La Cour européenne des droits de l'homme exige d'ailleurs, pour ces mêmes raisons, la mise en œuvre d'une réponse graduée et d'un usage proportionné de la force dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Dans un arrêt de 1998, elle a par exemple condamné la Turquie car elle n'avait pas doté ses forces de police d'autres armes que les armes à feu et ne leur avait pas laissé d'autres choix que d'utiliser leur arme létale à l'occasion d'une manifestation.

Ces arguments militent pour le maintien de l'usage du LBD. Pour autant, il demeure essentiel que le ministère de l'intérieur s'assure de son bon usage et du strict respect du cadre juridique. Or, à cet égard, il ressort des auditions que j'ai organisées des marges d'amélioration possibles. La formation des agents à l'usage de cette arme pourrait, tout d'abord, être améliorée : l'obligation d'entraînement tous les trois ans est jugée insuffisante par les policiers et gendarmes eux-mêmes. Par ailleurs, si la mise en place de caméras mobiles pour collecter des données sur l'usage de cette arme constitue une avancée importante, des améliorations techniques mériteraient d'y être apportées pour les rendre complètement opérationnelles.

Passons maintenant aux deux autres articles du texte. Tout comme l'interdiction du LBD, l'ouverture au public du traitement relatif à l'usage des armes est porteuse de risques pour les forces de l'ordre. Outre les difficultés qu'elle soulève en termes de protection des

données personnelles, elle pourrait conduire à rendre publiques des données relatives aux conditions d'intervention des forces de l'ordre, ce qui risquerait de fragiliser leur action. En outre, ouvrir ce traitement ne donnerait qu'une vision partielle de l'usage des armes, car il ne concerne que la police nationale. La gendarmerie nationale ne dispose pas, quant à elle, de fichier équivalent.

Enfin, par le biais d'une demande de rapport au Parlement, les auteurs de la proposition de loi invitent à repenser la doctrine française du maintien de l'ordre, en s'inspirant des modèles mis en œuvre dans d'autres pays européens.

Le débat mérite d'être posé. Toutefois, les pistes esquissées par la proposition de loi ne paraissent pas de nature à répondre aux défis auxquels le dispositif français de maintien de l'ordre est aujourd'hui confronté.

Contrairement à la conception communément admise, les doctrines fondées sur le principe de « désescalade » ne sont pas en effet exemptes, dans la pratique, de tensions avec les forces de l'ordre. Un rapport des inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale de 2014 révèle ainsi que la doctrine allemande, souvent donnée en exemple, est en réalité fondée sur une entrée en contact directe et rapide avec les manifestants, qui s'accompagne d'un nombre important de blessés des deux côtés.

Aucune des personnes que j'ai entendues ne réfute la nécessité de faire évoluer notre doctrine de maintien de l'ordre. Néanmoins, d'autres pistes d'amélioration sont aujourd'hui privilégiées : révision de la procédure des sommations préalables, renforcement de la judiciarisation *a posteriori* des actes de violence et de dégradations.

Au vu de l'ensemble de ces arguments, je vous proposerai de ne pas adopter cette proposition de loi.

M. François Pillet, président. – La qualité d'un rapport se mesure à sa capacité à présenter les informations à charge et à décharge pour permettre à chacun de juger par soi-même – même si cela n'empêche pas le rapporteur de donner son avis. Votre rapport apporte ainsi de nombreuses informations, comme la procédure précise d'utilisation de cette arme, qui est peu connue. Si elle l'était davantage, il y aurait peut-être moins de critiques.

M. Jérôme Durain. – Cette proposition de loi n'est pas dénuée d'intérêt : elle porte sur un sujet au cœur de l'actualité : l'usage proportionné de la force. Vous avez dissipé un doute sur le caractère réglementaire ou législatif des dispositions proposées. La question reste entière : comment faire en sorte que le monopole de la violence légitime ne soit pas remis en cause et conserve un caractère de dissuasion ? Certains veulent fermer le banc et disent : nos forces de l'ordre doivent pouvoir se défendre. D'autres s'alarment du nombre de blessés et veulent prohiber les LBD. Mais nous ne devons pas légiférer sous la pression de l'actualité.

Malgré tout, le Défenseur des droits, plusieurs ONG et un ancien préfet de police ont alerté sur les dangers de cette arme. Mais ce texte ne dit rien de la grenade de désencerclement GLI F4, qui a pourtant causé de gros dégâts. Les manifestants sont de plus en plus radicaux, violents, imprévisibles. Les forces de l'ordre souffrent beaucoup et les priver de cet outil pourrait les mettre en danger sur le terrain. Le groupe socialiste et républicain, qui refuse une position caricaturale, connaît un débat sur ce sujet en son sein.

Nous ne prendrons donc pas part au vote en commission, sinon en votant contre l'amendement de suppression qui a été déposé.

Lorsque l'on confie ces armes à des unités non formées, comme les brigades anti-criminalité (BAC), cela augmente les risques.

Davantage de transparence dans le suivi de l'usage des armes serait souhaitable, même s'il peut être difficile d'attendre une décision de justice pour qualifier un emploi. Notre groupe reste donc sur une position de réserve pour que le débat puisse se dérouler pleinement en séance publique.

M. François Grosdidier. – Merci pour ce rapport très complet. S'il n'y avait pas eu d'armes non létales telles que le LBD pendant les récentes manifestations, nous aurions eu des morts, car il n'y aurait pas eu de réponse graduée avant l'utilisation des armes à feu. Les mêmes remarques sont aussi valables sur les grenades de désencerclement. Les policiers ont besoin de la gamme des armes non létales pour pouvoir se mettre hors de danger sans avoir à utiliser des armes létales. La polémique a toujours existé : elle a eu lieu sur le pistolet à impulsion électrique, sur le flash-ball, car on a toujours soupçonné les policiers de les utiliser, non pas en substitution des armes létales, mais beaucoup plus fréquemment.

S'il avait fallu utiliser le tonfa dans le corps à corps, cela aurait signifié une prise de risque supérieure tant pour les policiers que les délinquants eux-mêmes. La polémique est arrivée avec les nombreux tirs occasionnés par des manifestations très fréquentes. Mais en proportion des coups tirés, le nombre d'accidents est faible – même si un accident est toujours regrettable.

C'est un phénomène nouveau. Les BAC ont l'habitude d'utiliser des LBD contre des délinquants violents isolés et en petits groupes mais, il est vrai, pas en situation de maintien de l'ordre. Les manifestants ont dénoncé le fait que les LBD avaient été utilisés comme armes de dispersion. Or elles ne peuvent pas, en théorie, être utilisées en substitution du jet d'eau. Le problème est que les lanceurs d'eau sont peu mobiles et difficiles à utiliser dans des voies étroites. Il faudrait à cet égard des lanceurs d'eau plus souples d'utilisation.

Les enquêtes diront si les LBD ont toujours été employés selon les règles et si policiers et gendarmes ont été suffisamment informés du cadre strict d'emploi.

Il faudrait aussi poser la question de l'entraînement. Policiers et gendarmes ne peuvent pas procéder aux entraînements suffisants pour les armes à feu réglementaires ; ils le peuvent encore moins pour des LBD dont les munitions coûtent plus cher. Leurs tirs sont donc moins précis.

Enfin, problème plus technique : la trajectoire de ces armes est courbe, alors que celle d'une balle réelle est rectiligne. Augmenter les entraînements serait un premier élément de réponse. Mais il faudrait aussi étudier la possibilité d'ajouter des éléments électroniques de visée afin de mieux régler l'angle de tir en fonction de la distance.

Les pistolets à impulsion électrique sont équipés de webcams qui pourraient aussi équiper les LBD. Il y a parfois des investissements indispensables. Cela mettrait un terme à toute polémique sur l'utilisation de ces armes, dont il ne faut surtout pas dessaisir les forces de l'ordre – sinon le résultat serait bien plus grave.

Mme Brigitte Lherbier. – Faire de la politique, c’est se fonder sur ce qu’on a vu. Longtemps adjointe à la sécurité à Tourcoing, je sais que la police municipale et la police nationale sont très souvent placées dans des situations risquées. À Tourcoing, la police nationale était moins bien dotée que la police municipale tant en formation qu’en équipements : la première envoyait par exemple à la seconde ses gilets pare-balle dernier cri. Le problème s’est posé de savoir si nous allions équiper de flash-balls les policiers municipaux – qui avaient des armes à feu depuis très longtemps. Cela m’a semblé tout à fait adéquat car moins risqué. Mais je me souviens d’avoir insisté sur la nécessaire formation, voire sur l’adaptation du recrutement. Nous avons ainsi fait passer, au stade du recrutement et en cours de carrière, des tests de contrôle de soi aux policiers. Ceux-ci étaient par ailleurs tous inscrits au stand de tir. Le flash-ball a beau être une arme non létale, elle peut être très dangereuse. Tous les policiers municipaux étaient équipés d’une caméra mobile, pour qu’ils sachent qu’aucune de leurs interventions n’était anodine. Ils ne se sont jamais servis de ces armes, mais ils les portaient sur eux. De même, leurs chiens n’ont jamais mordu personne, mais les rassuraient.

Il y a eu de sévères émeutes dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Une seule chose les a interrompues : l’hélicoptère, qui photographiait tout le monde. Les émeutiers avaient peur qu’on leur tire dessus. Si l’on veut envoyer les hommes sur le terrain, il faut les protéger.

M. Loïc Hervé. – Le groupe UC remercie la rapporteure pour son travail, qui présente les arguments des uns et des autres. Le débat existe dans la société française ; il était légitime qu’il ait lieu au Sénat. Les violences subies par les policiers sont à la mesure des blessures par LBD. Mais il n’y a pas eu de morts ; c’est donc un moindre mal. On pourrait rêver de CRS ou gendarmes mobiles armés de bouquets de fleurs, mais ce n’est pas ainsi qu’on maintient l’ordre...

M. Alain Richard. – Mon groupe partage l’analyse de la rapporteure et votera ses conclusions.

M. François Bonhomme. – Assurer le maintien de l’ordre est un exercice difficile. Les méthodes ont été améliorées, rationalisées au cours du temps. Mais les conditions d’intervention et la nature des personnes à interpellier ont été radicalement modifiées. Nous avons assisté récemment à un déchaînement de violence de la part de personnes pour qui les forces de police sont devenues une cible. Les LBD font partie de leur panoplie, c’est un élément de réponse parmi d’autres. Les supprimer déséquilibrerait le rapport de forces entre manifestants violents et forces de l’ordre.

Nous sommes dans un pays de liberté : tout le monde a donc le droit de contester. Mais remarquons que toutes les voies de recours ont été épuisées : le Conseil d’État a repoussé les recours. On parle d’ONG, mais toute ONG n’a pas un avis forcément indépendant et éclairé. Ce sont les syndicats les plus minoritaires de la police qui ont pris position contre les LBD. Quant à la Ligue des droits de l’homme, elle parle d’une « violence politique d’État »... Eh oui, l’État pratique la violence, et c’est heureux : je ne sais pas ce qui serait arrivé sans cela.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – On ne peut pas proposer la suppression d’une arme sans alternative ; c’est le principal problème que pose cette proposition de loi. Cela mettrait en danger les forces de l’ordre. Les LBD sont employés selon une procédure. Tous les policiers qui l’utilisent ont une habilitation, qu’ils obtiennent après

une formation. Les policiers eux-mêmes posent la question de la formation continue. Mais on se heurte alors à la question des moyens : le ministère de l'intérieur n'a pas les moyens suffisants pour dispenser davantage de formations.

Le lanceur d'eau n'est pas adapté aux petites rues, et il est lui aussi violent.

Madame Lherbier, la police et la gendarmerie nationales n'utilisent plus depuis 2017 de flash-ball, moins facile à manier.

Merci à MM. Hervé et Richard d'avoir expliqué la position de leurs groupes.

Monsieur Bonhomme, j'ai reçu les quatre syndicats de policiers les plus représentatifs, qui nous ont tous dit qu'ils devaient pouvoir continuer à utiliser cette arme, dans le cadre actuellement en vigueur.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – L'amendement **COM-1** supprime l'article 1^{er}. Je partage sur le fond l'avis de M. Grand, son auteur. Mais les groupes politiques se sont mis d'accord pour ne pas amender en commission les propositions de loi sans l'accord du groupe ayant demandé leur inscription à l'ordre du jour. Avis défavorable, dès lors, à cet amendement au profit d'un rejet en bloc du texte.

M. François Pillet, président. – Cela permettra à la proposition de loi d'être discutée en séance dans un état chimiquement pur...

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi n'est pas adopté.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Interdiction des lanceurs de balles de défense dans les opérations de maintien de l'ordre			
M. GRAND	1	Suppression de l'article	Rejeté

La réunion, suspendue à 17 h 15, est reprise à 17 h 40.

Projet de loi d'orientation des mobilités - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Jeudi 21 février 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Proposition de loi relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers - Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers, déposée le 30 octobre 2018 par M. Kanner et plusieurs de ses collègues. La Conférence des présidents a décidé que cette proposition de loi serait intégralement examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en vertu de laquelle le droit d'amendement s'exerce, sauf exceptions, uniquement en commission. Je rappelle que cette procédure de législation en commission avait été initiée par le Sénat, d'abord à titre expérimental, avant d'être inscrite définitivement dans notre règlement. Le président de la République a d'ailleurs reconnu, dans son discours devant le Congrès au mois de juillet 2017, que nous avons été précurseurs en modernisant notre méthode de travail afin d'accélérer la procédure législative. Je remercie d'ailleurs les différents groupes d'avoir accepté que ce texte puisse être débattu selon cette procédure très moderne.

La Conférence des présidents a fixé au lundi 18 février à midi le délai limite de dépôt des amendements, et au mardi 6 mars, à 18 h 30, la date et l'heure des explications de vote et du vote en séance sur le texte de la commission. La réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs - seuls les membres de la commission des lois prenant part aux votes - et au public. Elle fait l'objet d'une captation audiovisuelle diffusée en direct et en vidéo à la demande sur le site Internet du Sénat.

C'est la seconde fois en quelques semaines que notre commission examine une proposition de loi en lien avec la sécurité civile, qui est déposée par un de ses membres. La précédente était la proposition de loi déposée par Catherine Troendlé, relative à la représentation des personnels administratifs et techniques au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont Loïc Hervé était déjà le rapporteur. Cela montre l'attachement profond de notre commission à ces sujets centraux. Nous avons à cœur, chaque fois que c'est possible, d'améliorer les conditions de travail des sapeurs-pompiers et de tous ceux qui les entourent au quotidien.

Mais, nous le savons, le travail législatif, s'il est utile, n'est pas toujours suffisant pour régler tous les problèmes. Ainsi, les incivilités ou les agressions posent aussi la question de l'éducation. En ce qui concerne la sécurité des sapeurs-pompiers, l'aspect pénal, traité par la proposition de loi, est essentiel, mais il n'est pas le seul et d'autres facteurs sont à prendre en compte, comme la formation des sapeurs-pompiers, la coordination avec les forces de police ou de gendarmerie à l'échelle des territoires, l'adaptation des moyens matériels et de leur doctrine d'utilisation, etc. C'est la raison pour laquelle je souhaitais vous proposer de créer une mission d'information au sein de notre commission. Elle aurait pour objectif d'analyser ce triste phénomène sous tous ses aspects afin de proposer la réponse la plus complète et la plus efficace possible, en complément de ce texte. Les agressions à l'égard des

sapeurs-pompiers se sont multipliées, comme si, dans notre pays, ceux qui portent l'uniforme du service public étaient devenus une cible pour certains. C'est inacceptable.

M. Patrick Kanner, auteur de la proposition de loi. – « Insultés, menacés, agressés...l'irrespirable quotidien des pompiers » : la *Voix du Nord* le 10 février dernier, consacrait une page complète à ce sujet qui m'est cher, moi qui suis ancien président du SDIS du Nord, le plus important de France avec 3 000 sapeurs-pompiers professionnels et 4 000 volontaires. La question de la sécurité des sapeurs-pompiers se pose depuis plusieurs années. Les conditions de travail se délitent lentement, alors que les interventions évoluent. Combattre le feu, la mission traditionnelle des sapeurs-pompiers, ne représente plus que 10 % des interventions de ce corps d'élite. Pour le reste, il s'agit essentiellement de missions de secours aux personnes. Les pompiers sont donc en première ligne pour intervenir face aux multiples fractures sociales et sanitaires. Autrefois, nous pensions que ces agressions étaient limitées à certaines zones, les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ces incivilités et agressions prennent diverses formes. Les guets-apens sont le type d'attaque le plus médiatisé, mais les sapeurs-pompiers doivent faire face, de plus en plus, à des violences individuelles de la part de personnes fragiles sur le plan psychologique, alcoolisées ou sous l'emprise de stupéfiants. Le plus souvent, les agresseurs sont les personnes secourues ou leur entourage. Les agressions ont triplé en dix ans. Les agressions déclarées par les sapeurs-pompiers en intervention ont augmenté de 23 % en 2017, après une hausse de 17,6 % en 2016, selon les derniers chiffres de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. En 2018, à Paris et en petite couronne, 293 pompiers ont été agressés durant les onze premiers mois de l'année, contre 198 sur toute l'année 2017. Manifestement, la situation se dégrade, et justifie une réponse publique.

Comme vous l'avez dit, cette proposition de loi ne réglera pas tous les problèmes liés à la dégradation des conditions de travail. Elle ne remédie pas à la stagnation des effectifs dans certains départements, à l'insuffisance des rémunérations ou des moyens matériels, etc. Toutefois, ce texte apporte une réponse concrète à une situation de plus en plus problématique, dans la mesure où un tiers des agressions ne donne pas lieu à dépôt de plainte à cause des risques de représailles. C'est pourquoi les instances représentatives des sapeurs-pompiers demandent de longue date que l'administration puisse faire écran entre l'auteur des faits et l'agent, en élargissant la protection fonctionnelle, de manière à ce que l'identité de l'agent ne soit pas divulguée au cours de la procédure.

Conscient que ce texte soulève des questions juridiques importantes et complexes, qui mettent en jeu des principes constitutionnels et des garanties fondamentales, j'ai cherché à encadrer le dispositif d'anonymisation des plaintes pour concilier, d'une part, le droit à la sécurité, à la protection, et au respect de la vie privée des agents publics agressés dans l'accomplissement des missions de service public d'incendie et de secours, et, d'autre part, les droits de la défense des personnes mises en cause. Compte tenu de l'existence de nombreuses règles de droit positif proches ou similaires et des garanties qu'elles apportent, la protection des sapeurs-pompiers et le respect des droits de la défense sont assurés dès lors que les autorités judiciaires disposent des moyens de connaître l'identité des bénéficiaires des autorisations d'anonymisation et ont la faculté de lever cet anonymat en opérant une analyse des intérêts contradictoires en présence. Il convient aussi de veiller au respect des principes de nécessité et de proportionnalité ; c'est pourquoi le texte prévoit que l'autorisation de recourir à l'anonymisation est délivrée nominativement par le procureur de la République ou le juge d'instruction, sur proposition du responsable hiérarchique, dont le niveau est défini par décret, statuant par une décision motivée, à l'image de ce qui est prévu pour les policiers, les gendarmes, les agents des douanes et des services fiscaux. J'ai entendu les réticences des

ministères de l'Intérieur et de la Justice et je crains, n'étant pas né de la dernière pluie, que ces interrogations n'empêche le texte de prospérer dans la suite de la navette parlementaire. Dès lors, la proposition du rapporteur de remplacer le dispositif envisagé par une extension du régime de protection des témoins, en offrant la possibilité pour un témoin de garder l'anonymat pour toute infraction commise sur un sapeur-pompier, est louable. Si elle ne répond pas directement à l'objectif de protection des pompiers et de leurs familles, elle constitue toutefois une avancée, que, pragmatique, je salue. De même, je me félicite que la commission des lois accepte le principe d'une mission d'information pour compléter la réflexion, ce qui pourrait aboutir sur des évolutions législatives et réglementaires dans un second temps. Après l'expérimentation, pour une durée de trois ans, de l'utilisation de caméras individuelles par les sapeurs-pompiers, le Sénat montre à nouveau qu'il est en pointe sur ces questions. M. Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), m'a confirmé tout l'intérêt qu'il portait à la démarche du Sénat. Je profite aussi de la présence du ministre pour rappeler que cette procédure de législation en commission permet au Gouvernement de travailler plus étroitement avec le Sénat. Il est important, en effet, que nous trouvions ensemble des solutions pour garantir la sécurité de nos protecteurs. Les sapeurs-pompiers de France méritent notre attention et la reconnaissance du travail qu'ils accomplissent.

M. Philippe Bas, président. – Je salue votre ouverture d'esprit et le caractère constructif de votre démarche pour aboutir à une solution aussi consensuelle que possible, comme nous aimons à le faire au Sénat. Votre proposition de loi constitue l'amorce d'un travail de longue haleine. Vous accueillez favorablement les propositions de notre rapporteur ; elles s'inscrivent sur un autre plan que vos propositions mais poursuivent exactement le même objectif de faciliter les poursuites pénales en cas d'agression.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je tiens à remercier Patrick Kanner d'avoir déposé cette proposition de loi. S'il existe un débat sur l'opportunité juridique du dispositif proposé, reconnaissons que ce texte a l'immense mérite de soulever la bonne question : celle de la sécurité de nos sapeurs-pompiers. En tant que chambre des territoires, le Sénat ne saurait ignorer l'augmentation intolérable des agressions dont ils sont victimes.

En 2017, 2 813 agressions ont été déclarées, contre 2 280 en 2016, soit une augmentation de 23 % en une seule année ! Et l'augmentation est encore plus vertigineuse sur une longue période : depuis 2008, le nombre d'agressions déclarées a augmenté de 213 % pour l'ensemble des sapeurs-pompiers.

Il s'agit souvent d'actes de délinquance qui empoisonnent le quotidien des pompiers et traduisent une haine aveugle et profonde de tout uniforme. Il s'agit aussi de confrontations de plus en plus régulières avec des individus à risque, dans le cadre des activités croissantes de secours à personnes. Je fais ici référence aux malades atteints de certains troubles mentaux et dont l'instabilité est une vraie menace pour les pompiers qui les secourent. Le phénomène touche le monde urbain, périurbain, rural.

Non seulement ces agressions mettent en danger nos sapeurs-pompiers, mais elles nuisent à l'attractivité de toute une profession - ou d'un engagement lorsqu'il s'agit des volontaires.

La proposition de loi de Patrick Kanner vise à faciliter le dépôt de plainte des sapeurs-pompiers agressés. Elle tend à rendre ce dépôt anonyme afin de prémunir le sapeur-pompier victime d'éventuelles représailles de la part son agresseur. Elle s'inspire des

dispositions récemment introduites dans le code de procédure pénale pour garantir l'anonymat des enquêteurs de la police, de la gendarmerie ou des douanes dans les actes de procédure qu'ils établissent.

L'idée de renforcer la protection dont doivent légitimement bénéficier les sapeurs-pompier est bonne. Néanmoins, les travaux menés et les auditions que j'ai conduites, auxquelles Patrick Kanner a participé, ont révélé certaines faiblesses profondes. La première d'entre elles est juridique puisque l'anonymat du plaignant fait obstacle à l'exercice plein et entier des droits de la défense reconnus à la partie en cause. Certes, cette proposition prévoit un mécanisme de levée d'anonymat, mais il ne semble pas en mesure de compenser l'atteinte à ces droits tels qu'ils sont conjointement garantis par la Constitution et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Il n'existe d'ailleurs aucune procédure similaire en droit français. Seuls les enquêteurs qui bénéficient déjà de l'anonymat dans les actes de procédures peuvent jouir d'un prolongement de cet anonymat s'ils doivent se constituer partie civile. Un doute persiste néanmoins sur la constitutionnalité et la conventionalité de ces dispositions encore très récentes.

Ces raisons ont conduit notre commission à s'opposer à l'adoption d'un dispositif relativement similaire lors de l'examen du projet de loi « Justice » il y a à peine quelques semaines. En cohérence, et pour les mêmes raisons, je pense que notre commission ne peut pas adopter les dispositions telles qu'elles sont rédigées.

Néanmoins, nous ne pouvons pas rester indifférents au problème capital que cette proposition de loi soulève.

C'est pourquoi, avec l'accord de Patrick Kanner, je vous propose de substituer un nouveau dispositif à celui qui était initialement prévu. Il s'agirait de faciliter l'anonymat, non plus des victimes, mais des témoins d'agressions de sapeurs-pompier. Cet anonymat est actuellement prévu par le code de procédure pénale pour les témoins de crimes ou de délits punis de plus de trois ans de prison. Notre amendement permettrait le recours à cette procédure pour toute infraction, dès lors qu'elle est commise sur un sapeur-pompier volontaire ou professionnel. Elle viserait ainsi l'ensemble des agressions dont sont victimes les sapeurs-pompier, même les plus mineures, telles que l'outrage.

Conscient que cet amendement ne peut être la seule réponse à un problème bien plus large, j'appelle également de mes vœux la création d'une mission d'information. Elle permettrait d'analyser tous les aspects de ce problème complexe, de faire le point sur l'efficacité des dispositifs existants et de proposer des solutions efficaces pour endiguer ces agressions insupportables.

M. Philippe Bas, président. – Merci monsieur le rapporteur de cette intervention très complète et de votre créativité. Vous apportez des solutions pertinentes !

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur. – Je salue ce texte dont j'approuve l'intention. Dans certains quartiers, les sapeurs-pompier subissent des insultes, des jets de pierres et doivent faire face à des attaques. Ce sont des conditions très dures et inacceptables. Je suis donc d'accord avec vous : nous devons trouver des moyens pour mieux les protéger. Cependant, même si nous partageons l'esprit de ce texte, il ne semble pas en mesure de répondre à cette préoccupation.

Il vise en effet à permettre aux sapeurs-pompiers victimes d'infractions dans l'exercice de leurs fonctions de ne pas s'identifier par leur nom et prénom, mais par un matricule. Ce dispositif s'inspire directement de celui mis en place dans la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et qui offre la possibilité aux policiers, aux gendarmes et aux douaniers de s'identifier par les matricules dans certaines conditions précisées, et uniquement pour des actes de police judiciaire, le but étant de protéger ces agents contre des menaces ou des représailles de la part des personnes mises en cause.

Le dispositif prévu dans la proposition de loi n'est en rien similaire à celui mis en place pour les policiers, les gendarmes et les douaniers. J'ajoute qu'il présente en l'état deux problèmes : d'une part, il n'est pas vraiment applicable, car il demeure incomplet, et aucune procédure n'est prévue pour qu'un magistrat puisse anonymiser une plainte ; d'autre part, il ne permet pas de respecter les droits de la défense.

Un droit à l'anonymisation strictement encadré a été donné aux policiers, aux gendarmes et aux douaniers pour deux raisons : d'abord parce qu'ils sont auteurs d'actes de procédure ; ensuite parce que des gages sérieux ont été accordés pour protéger les droits de la défense. En effet, les magistrats continuent à avoir accès au nom de l'agent et toute partie conserve le droit à demander le nom de l'enquêteur, sur autorisation expresse du juge.

Dans le présent texte, aucune de ces conditions n'est réunie. Même si les sapeurs-pompiers sont exposés, ils ne sont pas des enquêteurs ou des auteurs d'actes de procédure ; ils sont plutôt des victimes. Porter plainte est toujours un acte engageant, qui expose nécessairement. Il faut évidemment protéger les victimes, mais permettre une exception systématique pour les sapeurs-pompiers, c'est ouvrir la porte à d'autres exceptions systématiques. Demain, ce seront les enseignants, les agents des caisses d'allocations familiales (CAF) et les bailleurs sociaux qui demanderont des régimes dérogatoires. Cela pourrait *in fine* prêter à bien des dérives et serait extrêmement préjudiciable pour les droits de la défense. Nous ne souhaitons pas poser les fondements d'une société où chacun, face à la justice, aurait un matricule !

Au-delà même de cette pente glissante, je souligne que les sapeurs-pompiers sont d'ores et déjà des victimes plus protégés que les autres puisque la commission d'une infraction à leur rencontre dans l'exercice de leurs fonctions est plus sévèrement réprimée que si elle était effectuée à l'encontre d'un simple citoyen.

Enfin, si la proposition de loi était votée, nous ne disposerions pas à l'heure actuelle des dispositifs nécessaires pour pouvoir la mettre en place. Je sais que votre commission a été sensible à ces arguments et qu'un amendement unique a été présenté afin de changer l'objet du texte et créer un régime dérogatoire pour les témoins d'agression de sapeurs-pompiers.

Cet amendement est toutefois susceptible de poser un problème d'égalité puisqu'il ne prend pas en compte tous les sapeurs-pompiers : il ne concerne que des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, et ne mentionne pas les sapeurs-pompiers militaires – essentiellement la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille. De plus, la modification proposée du code procédure pénale conduirait à créer des statuts spécifiques pour chaque catégorie de la population. À l'heure actuelle, le témoin d'un délit ou d'un crime passible de plus de trois ans d'emprisonnement sur un sapeur-pompier peut déjà bénéficier d'une protection. Je ne suis donc pas convaincu de l'effet utile de l'amendement.

Par ailleurs, créer des sous-catégories en fonction des missions, c'est prêter le flanc à un code de procédure pénale à la carte, qui perdrait sans doute son caractère d'universalité et évoluerait au gré des circonstances ou des revendications.

Enfin, je ne suis pas convaincu de la constitutionnalité de cet amendement. Le législateur a prévu un seuil de trois ans pour la protection des témoins parce qu'il respecte le principe de proportionnalité édicté par le Conseil constitutionnel. Déroger à ce seuil sans justification particulière serait s'exposer à une possible censure de celui-ci.

Je ne dis pas qu'il ne faut rien faire pour protéger les sapeurs-pompiers des agressions, bien au contraire ! Mais pour ce faire, il convient plutôt selon moi de continuer à appliquer les dispositions existantes. Il convient notamment d'en renforcer l'application. Il nous faut assurer un accueil privilégié des sapeurs-pompiers au sein des commissariats et des brigades de gendarmerie. Des instructions ont été données en ce sens. Par ailleurs, dans une circulaire du 13 mars 2018, le ministre de l'intérieur a demandé à ce que des mesures soient prises pour faciliter et inciter le dépôt de plainte des sapeurs-pompiers victimes d'agressions. Je citerai, notamment, le dépôt de plainte sur rendez-vous, éventuellement au centre de secours, la domiciliation du sapeur-pompier victime à la direction du service d'incendie et de secours, la protection fonctionnelle ou encore – nous y veillons – le suivi de la réponse pénale en lien très étroit avec les parquets.

Par ailleurs, un télégramme ministériel du 14 septembre 2018 a rappelé que ces objectifs devaient être poursuivis avec la plus grande rigueur. Ces mesures sont aujourd'hui mises en place dans le cadre des protocoles interservices départementaux, qui prévoient une coopération opérationnelle accrue entre les forces de sécurité intérieure – police et gendarmerie – et les pompiers : échanges d'informations, possibilité de s'appeler de manière réactive en cas de difficultés, points de regroupement avant une intervention dans un secteur sensible. Ces conventions, que nous rappelons très régulièrement aux préfets, donnent satisfaction.

Enfin, je sais que nous pouvons compter sur l'intransigeance des parquets face à ces attaques particulièrement odieuses. Plusieurs condamnations à des peines de prison ferme ont été prononcées ces dernières semaines pour des agressions de sapeurs-pompiers.

En tout état de cause, j'ai la conviction que ce texte, même amendé, n'est pas la bonne solution. Il présente plus de dangers que de pistes d'avenir. En l'état, il ne permettra pas d'assurer une meilleure protection des sapeurs-pompiers. Certes, je déplore comme vous l'augmentation des agressions à leur rencontre, mais je rappelle que leur taux de plaintes demeure significatif. Les pompiers ne craignent donc pas de porter plainte par peur des représailles. Comptez néanmoins sur notre détermination pour appliquer l'ensemble des mesures existantes afin d'assurer une meilleure protection des sapeurs-pompiers, ainsi que celles à venir, puisque nous avons évoqué le déploiement des caméras-piétons.

M. Philippe Bas, président. – Premier élément positif, nous partageons un même constat et une même inquiétude, qui ne peuvent pas rester sans réponse. J'entends que le Gouvernement, conscient du problème, a renouvelé un certain nombre d'instructions et a sensibilisé les parquets à la question. Nous n'ignorons pas les difficultés juridiques posées par l'article unique de la proposition de loi. C'est pourquoi le rapporteur a souhaité présenter un amendement. Le travail n'est pas abouti, ce sera tout l'enjeu de la navette et du débat législatif. Je suis sensible à votre objection sur les sapeurs-pompiers militaires. J'invite le rapporteur à

faire une proposition pour tenir compte de votre remarque. J'entends vos réserves, mais j'espère que nous parviendrons à les surmonter.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez précisé que les pompiers bénéficiaient déjà d'un certain nombre de garanties. Il s'agit d'en apporter une nouvelle. L'amendement vise à répondre à une situation spécifique où les témoins d'une agression sont le plus souvent des sapeurs-pompiers eux-mêmes. On ne peut donc nous opposer l'argument de la rupture d'égalité. Je suis tout à fait disposé à rectifier l'amendement, monsieur le président, pour supprimer la mention « professionnel ou volontaire », même s'il s'agit d'une reprise des termes déjà utilisés par le code pénal. Il semble que le juge entend cette expression comme désignant également les sapeurs-pompiers sous statut militaire.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Il est important de protéger les pompiers et de leur donner la possibilité de s'exprimer, mais tout cela ne suffira pas. La vraie question est : pourquoi en sommes-nous là ? J'ai été moi-même victime de ces jeunes de banlieue. Il faut s'attaquer au mal et réinstaller la loi, l'autorité et la règle dans les quartiers. À défaut, on pourra écrire toutes les lois que l'on veut, on n'y arrivera pas ! Cherchons les causes d'un tel échec et trouverons des solutions. La police, la gendarmerie, les pompiers, les enseignants protègent l'ensemble des habitants des quartiers et travaillent pour eux. Ce sont aussi ces habitants qui demandent le retour à la paix.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je propose de rectifier l'amendement **COM-1** et de supprimer la mention « professionnel ou volontaire » pour lever toute ambiguïté. Il devient ainsi l'amendement **COM-1 rectifié**. Il s'agit bien de donner la possibilité d'anonymiser les témoins d'une agression à l'encontre de tout sapeur-pompier, quel que soit son statut. J'approuve les remarques de Jacqueline Eustache-Brinio. Les auditions que nous avons menées témoignent du désarroi des pompiers qui sont pacifiques, malgré leur uniforme, et ont pour seul souci de porter secours. Par ailleurs, même lorsqu'ils sont agressés, ils continuent le plus souvent leur mission de secours. Parmi les solutions proposées, je ne voudrais pas que nous dérivions sur le terrain dangereux de l'armement, car c'est une piste parfois envisagée.

Mme Nathalie Delattre. – Pour le RDSE, cet article, certes fragile, est hautement symbolique. Nous sommes rassurés par la création d'une mission d'information, car nous avons tous à cœur de protéger nos forces de sécurité intérieure et nos sapeurs-pompiers. Dans les zones de non-droit, terrains de jeu des dealers, de nombreuses agressions ont lieu. Au-delà des sapeurs-pompiers, l'ensemble des habitants demande l'anonymisation des témoignages. C'est une réflexion qu'il faudra mener pour mieux protéger nos concitoyens.

M. Patrick Kanner, auteur de la proposition de loi. – M. le secrétaire d'État a évoqué le risque de « contagion » vers d'autres professions en lien avec le public : enseignants, travailleurs sociaux, infirmiers, médecins dans les hôpitaux. Mais malheureusement, on en est là ! Ne pas prendre en compte ce problème serait ne pas être à la hauteur de nos responsabilités. La proposition de loi n'est pas une solution d'appel : elle exprime la volonté du Sénat de trouver des solutions juridiques pour protéger les sapeurs-pompiers. Laissons le Conseil constitutionnel faire son travail s'il a envie de censurer le texte. La création d'une mission d'information est utile. Les sapeurs-pompiers doivent savoir que la Haute Assemblée prend en considération leur situation qui se dégrade. Ne bradons pas notre message !

M. Philippe Bas, président. – Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement ainsi rectifié ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – La plupart des agressions dont sont victimes les sapeurs-pompiers n'ont pas forcément lieu dans les quartiers et dans des contextes de violences urbaines. Elles se produisent surtout en raison d'un état de détresse sociale ou psychologique, voire en marge des accidents de la route. Néanmoins, vos remarques demeurent pertinentes. D'où le protocole qui prévoit des zones de regroupement dans certains quartiers afin d'y entrer avec les forces de police ou de gendarmerie. C'est tout le sens de la politique de reconquête républicaine des quartiers que nous menons. Il s'agit pour nous d'y être beaucoup plus présents et de créer des partenariats de sécurité, y compris en engageant des actions de médiation et de sensibilisation. Je citerai l'initiative des marins-pompiers de Marseille, qui recrutent des jeunes issus des quartiers pour faciliter leurs actions. Le ministère de l'intérieur met un point d'honneur à déployer ce genre de dispositif.

L'amendement rectifié prend en compte une de nos remarques. Quoi qu'il en soit, les dérogations évoquées par M. le rapporteur pour les sapeurs-pompiers portent surtout sur la notion de circonstance aggravante. Cet amendement constituerait une première dérogation à la règle selon laquelle on ne peut témoigner sous X que pour des infractions dont le quantum de peine est de trois ans minimum. Elle ne vaudrait que pour les pompiers. Je maintiens donc ma position, car un tel amendement porterait une atteinte injustifiée aux droits de la défense, mais surtout au principe de proportionnalité et d'égalité. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté.

L'article unique de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Je me félicite de la création de la mission d'information.

Je précise que nous suivons d'heure en heure la situation d'un jeune sapeur-pompier de vingt-et-un ans, brûlé à 50 % ce matin dans un incendie à Aulnay-sous-Bois, qui a fait un mort. Le pronostic vital est engagé.

M. Philippe Bas, président. – J'exprime la solidarité de la commission des lois du Sénat à ce jeune homme et à sa famille.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	1 rect.	Développement de l'anonymat des témoins d'infractions commises sur des sapeurs-pompiers	Adopté

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 25.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 12 heures.

Audition de M. François Pillet, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons en audition François Pillet, que le Président du Sénat envisage de nommer aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en application des articles 13 et 56 de la Constitution.

Conformément à la loi du 23 juillet 2010, cette audition est publique. Elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable en vidéo à la demande. Elle est également ouverte à la presse et au public.

Les membres de la commission des lois procéderont ensuite à un vote à bulletin secret. En application des articles 13 et 56 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à la nomination envisagée si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Ancien bâtonnier du barreau de Bourges et ancien maire de Mehun-sur-Yèvre dans le Cher – le Berry devrais-je dire – François Pillet est devenu sénateur le 17 décembre 2007, en remplacement de notre regretté collègue Serge Vinçon. Il a ensuite été élu en 2008, puis réélu en 2014. Vice-président de la commission des lois, il a rédigé pas moins de trente-huit rapports législatifs et d'information sur des sujets aussi riches que le droit civil, la justice, la protection des données personnelles, la protection de l'enfance, la fin de vie ou, plus récemment, les « fiches S ». Il est également rapporteur du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle et co-rapporteur des textes afférents. En fin juriste, François Pillet tire, je le sais, une grande satisfaction de son travail de rapporteur de la loi de ratification de la réforme du droit des contrats et regrettera certainement, s'il est nommé au Conseil constitutionnel, de ne pouvoir mener à terme, avec Jacques Bigot, ses travaux sur la réforme du droit de la responsabilité civile.

Au Sénat, François Pillet a toujours défendu les libertés fondamentales, notamment lorsqu'il s'est opposé en 2012 à ce qu'il appelait le « fichier des gens honnêtes ». En 2017, il a publié un ouvrage fort intéressant intitulé *Le Sénat, gardien des libertés*, préfacé par le Défenseur des droits.

François Pillet représente plus qu'un pilier de la commission des lois ; il incarne presque la conscience institutionnelle, partageant son attachement viscéral au bicamérisme, à la défense des libertés et à la rigueur du droit. François Pillet préside enfin, depuis 2015, le Comité de déontologie parlementaire avec une autorité reconnue par tous.

M. François Pillet, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel. – L'objectif de la présente audition – estimer si la proposition du président du Sénat de me nommer membre du Conseil constitutionnel est justifiée – apparaît pour chacun limpide, mais l'originalité de la situation tient certainement au fait que la tâche de le démontrer me soit confiée. J'avoue compter sur vous pour juger ce que je devrais être sachant ce que j'ai été, avant de vous confier ce que je suis.

Comme membre du Conseil constitutionnel, je devrai prêter serment devant le Président de la République et jurer de fidèlement remplir mes fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution et de garder le secret des délibérations et des votes.

Je le ferai sans crainte, sans faillir, ayant déjà par deux fois prêté serment : devant la cour d'appel de Bourges pour exercer la profession d'avocat avec dignité, confiance, indépendance, probité et humanité – je n'ai jamais manqué à ce serment – et dans l'hémicycle quand j'ai juré, comme juge à la Cour de justice de la République, de garder le secret des délibérations et des votes et de me conduire comme un digne et loyal magistrat. Là encore, je m'y suis montré fidèle.

Le serment des membres du Conseil constitutionnel est seul à mentionner expressément l'impartialité, laquelle repose, pour partie, sur la confiance. Peut-être aurez-vous la conviction que je puis manifester cette qualité en vous rappelant que, lors des travaux menés au Sénat, j'ai toujours veillé, avant d'établir ma conviction et de vous soumettre une solution, à porter à votre connaissance les éléments nécessaires à la sincérité des débats. Mon attitude fut identique dans le cadre de mes responsabilités de président du comité de déontologie du Sénat, pour l'exercice desquelles le Président Larcher m'a assuré une totale indépendance. L'impartialité des membres du Conseil constitutionnel les oblige à exercer une compétence strictement limitée et à ne jamais écrire la loi à la place du législateur. Je ne crois pas vous avoir donné la moindre raison de vous faire douter de ma capacité à tenir cet engagement.

Je suis un homme libre et je ne changerai pas, comme je n'abandonnerai pas mes convictions. La compétence du Conseil constitutionnel pour garantir la protection des libertés individuelles et publiques confère à ceux qui y siègent une responsabilité majeure. L'idée d'un Sénat gardien des libertés n'est pas le monopole d'un groupe politique, mais la fierté de l'institution sénatoriale.

Pour illustrer ma détermination à rester libre, je vous rappelle qu'en mars 2012, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la protection de l'identité, j'ai estimé qu'en créant un fichier permettant d'identifier toute personne à partir de ses empreintes digitales, le législateur porterait une atteinte grave aux libertés individuelles et, en particulier, à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contre l'avis du Gouvernement, pourtant issu de la même majorité, le Sénat a suivi mes préconisations.

Cela a sans doute été l'un des moments les plus forts de mon mandat parlementaire. Je remercie le président Bas de l'avoir cité en introduction.

L'Assemblée nationale se montra plus docile face aux volontés du Gouvernement. Mais, dans une décision du 22 mars 2012, dans des termes qui rappelaient fort ce qui avait été retenu par le Sénat, le Conseil constitutionnel déclara anticonstitutionnelles les dispositions afférentes à ce fichier comme portant une atteinte grave à la protection de la vie privée. Ce n'est pas tant d'avoir eu raison qui me procura une profonde satisfaction, mais plutôt d'avoir convaincu mes collègues !

Je porte une attention particulière aux décisions du Conseil constitutionnel relatives à la protection des libertés et des droits fondamentaux. Je partagerai, et attiserai si nécessaire, sa vigilance sur cette exigence. J'aurai également la préoccupation constante de rechercher la conciliation et, même plus, l'harmonie, entre les libertés, tout en veillant au

nécessaire équilibre entre les libertés et l'action publiques. Je veillerai plus particulièrement au respect des prérogatives de chaque assemblée dans la procédure parlementaire et au maintien de collectivités territoriales réellement libres de s'administrer elles-mêmes. Bien entendu, il ne s'agit pas de transformer la République une et indivisible en une fédération de collectivités, mais l'équilibre semble en la matière encore lointain : des réformes, *via* peut-être des précisions constitutionnelles, apparaissent nécessaires. Quant au bicamérisme, je le crois consubstantiel à la démocratie. Selon les mots du président René Monory : « deux chambres, c'est deux chances » pour la protection des libertés, l'expression démocratique, la qualité de la loi et la représentation des territoires.

Je serai donc libre, fidèle à mes convictions et impartial dans l'analyse de la volonté du constituant. Il m'est impossible de vous assurer d'une compétence absolument éclairée en droit constitutionnel, mais j'apprendrai. Pour éclairer votre jugement et ne rien dissimuler de ce que sera ma conduite, je fais mienne cette devise qui pourrait être celle du Sénat : « jamais non par idéologie, jamais oui par discipline ».

M. Philippe Bas, président. – Votre conclusion me réjouit !

Mme Muriel Jourda. – Vous avez parlé d'indépendance - vous y êtes attaché au point de n'avoir jamais « succombé » à un parti politique -, de liberté - que vous aimez au point d'y avoir consacré un livre - et de votre amour pour le pouvoir de conviction que vous pouvez déployer, ce qui semble normal pour un ancien avocat.

Comment ces traits seront-ils compatibles avec l'obligation de réserve des membres du Conseil constitutionnel ?

M. François Pillet. – Je me suis posé, en mon for intérieur, une question identique, à l'aune de la période troublée que traverse la société française. Lors des vœux pour l'année 2019, je n'ai cessé d'exhorter les républicains et les démocrates à se mobiliser et de rappeler combien les principes fondateurs de la République étaient protecteurs de la démocratie et du bien commun. Face à la montée de populismes sociologiquement mortifères, il me semble nécessaire que les élus s'assignent la noble mission d'enseigner la démocratie. Plus qu'en tout autre domaine, j'aime convaincre en la matière ! Nos concitoyens pourraient mieux connaître la Constitution, notre pacte fondamental. L'adage qui affirme que « nul n'est censé ignorer la loi » paraît autant incantatoire qu'irréaliste. Faisons en sorte, déjà, que nul n'ignore la Constitution ! Est-il envisageable qu'un membre du Conseil constitutionnel participe à cette œuvre pédagogique ? J'interrogerai sur ce point son président.

En tout état de cause, je respecterai scrupuleusement mon devoir de réserve. Si, à raison de renoncements successifs et de modifications insidieuses, un bouleversement du texte constitutionnel m'obligeait à transiger ou à renoncer à mes convictions sur la liberté, la vitalité démocratique des collectivités territoriales, l'équilibre des pouvoirs et le bicamérisme, je renoncerais alors à poursuivre mes fonctions pour retrouver ma liberté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Nous vivons une période troublée où d'aucuns remettent en cause nos institutions comme le fonctionnement de notre démocratie. Quelle est, à cet égard, votre analyse sur le référendum d'initiative citoyenne (RIC) ?

M. François Pillet. – La Constitution dispose que le peuple s'exprime par la voix de ses représentants ou par référendum, qu'elle envisage sous deux formes : pour réviser la

Constitution avec l'article 89 ou pour faire approuver directement par les électeurs un projet de loi avec l'article 11.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un référendum d'initiative partagée (RIP) peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des parlementaires soutenus par un dixième des électeurs inscrits. L'avis préalable du Conseil constitutionnel est nécessaire.

Néanmoins, le mode de saisine du référendum d'initiative partagée ne permet pas de répondre à l'aspiration du peuple à se faire entendre. Il conviendra, peut-être, d'y apporter des aménagements.

Il faut, quoi qu'il en soit, se méfier du référendum : quel est le champ d'action adéquat ? À quel niveau de participation le résultat peut-il être jugé légitime ? S'il fallait introduire le référendum d'initiative citoyenne dans la Constitution, il faudrait préalablement répondre précisément à ces questions car, et je cite ici le président Philippe Bas, « le référendum, c'est oui ou non, c'est blanc ou noir ; le débat parlementaire, c'est multicolore ». D'autres solutions existent, comme le droit de pétition ou d'autres procédures tombées en désuétude.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il est particulier de procéder à l'audition de d'un collègue de la commission des lois, dont, pour ma part, j'ai toujours apprécié la liberté, la rigueur et la compétence.

Je m'interroge néanmoins sur le passage de la qualité d'élu, par essence partisane, à celle de juge impartial. Si je suis convaincue de la possibilité d'y parvenir, il me semble qu'il conviendrait de veiller, lors des nominations au Conseil constitutionnel, à ne pas alimenter cette hypothèse.

Le Conseil constitutionnel sera sans doute saisi de la loi dite « anticasseurs », sur laquelle vous avez pris position comme sénateur. Quelle sera votre attitude en tant que membre du Conseil constitutionnel ?

M. François Pillet. – L'avocat devenu magistrat connaît les mêmes difficultés. Dans les deux cas, il convient de se fier à la déontologie. Sous réserve d'une confirmation du président du Conseil constitutionnel, je ferai en sorte de ne pas affaiblir une décision sur un texte que j'aurais voté, et *a fortiori* amendé ou rapporté. Je me déporterai alors.

M. Philippe Bas, président. – Merci de nous apporter une telle garantie !

Mme Jacky Deromedi. – J'aimerais connaître votre opinion sur la présence des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel.

M. François Pillet. – Historiquement, le fait que les anciens présidents de la République soient membres de droit du Conseil constitutionnel visait à leur conférer une certaine visibilité à la fin d'un mandat prestigieux.

La règle ne me semble pas si choquante : qui mieux qu'un président de la République, garant de la Constitution aux termes de son article 5, pourrait juger de son application et de sa protection ?

D'autres éléments doivent cependant être considérés, notamment le fait que les présidents de la République restent désormais au pouvoir moins longtemps. Dès lors,

mécaniquement, le Conseil constitutionnel pourrait compter davantage d'anciens présidents, plus jeunes et en parfaite santé, que de membres nommés.

M. Philippe Bas, président. – J'entends votre argument sur la perspective de voir un nombre élevé d'anciens présidents de la République obtenir une majorité au Conseil constitutionnel. L'hypothèse apparaîtrait toutefois davantage crédible si le mandat présidentiel, ou celui des membres du Conseil constitutionnel, était raccourci.

M. François Pillet. – Comme autrefois au Sénat, la durée des mandats des membres du Conseil constitutionnel s'établit à neuf ans ; cela me portera à un âge au-delà duquel, je le confesse, je n'ai nulle visibilité.

M. Philippe Bonnecarrère. – Être nommé membre du Conseil constitutionnel fait peser sur l'intéressé la responsabilité de veiller sur un texte essentiel pour notre corps social, que je considère, à tort ou à raison, comme une force pour notre pays au regard de la complexité de son histoire. En ce sens, la Constitution de la V^e République est tout à fait remarquable. Si notre Constitution est robuste, c'est parce qu'elle est apolitique et intemporelle, son examen et son contrôle me paraissant relever de cette double caractéristique.

Un candidat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel doit bien sûr disposer d'un certain savoir, au sens juridique du terme, ce que personne ne vous contestera, monsieur Pillet. Il doit aussi disposer d'une autre forme de savoir, qui est un savoir sur la société, ce que votre expérience professionnelle et élective vous donne. Enfin, ce candidat doit posséder une dernière forme de savoir, peut-être la plus importante, qui est une forme de savoir-être. Je ne fais pas référence au mode de vie en société ou à la politesse, mais à cette aptitude au recul sur les choses et sur les hommes. Or je crois que votre parcours au sein de notre institution, en particulier à la commission des lois, nous a largement démontré que vous aviez foncièrement en vous cette modération, cette pondération et cette aptitude au recul.

Plutôt que de poser une question, monsieur Pillet, je tenais simplement à vous dire ma conviction que vous serez un excellent membre du Conseil constitutionnel.

Mme Marie Mercier. – Monsieur Pillet, je voudrais tout d'abord vous féliciter pour votre élégante plaidoirie et vous remercier d'avoir su nous faire partager vos connaissances, nombreuses et précises, au sein de la commission des lois.

Je vous avoue que l'on attendait toujours vos réparties malicieuses. J'attendrai avec une certaine impatience la réponse que vous allez faire à ma question : le Conseil constitutionnel est-il soumis à l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ?

M. François Pillet. – Ma chère collègue, votre question est malicieuse. Non, le Conseil constitutionnel n'est pas soumis à cette obligation, pas plus d'ailleurs que le Gouvernement, qu'une juridiction ou qu'un jury d'assises.

Cela étant, le hasard fait bien les choses même si, en l'espèce, je ne suis pas sûr que ce soit le hasard. Ainsi, vous remarquerez que le président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, est accompagné de quatre hommes et de quatre femmes – vous m'accorderez qu'il est difficile d'atteindre une parité parfaite avec neuf membres. J'ajoute que, si les trois

candidats proposés sont nommés dans les jours à venir, les modifications apportées à cette composition n’y changeront rien.

M. Simon Sutour. – Nous avons eu au sein de notre commission des lois un certain nombre de membres du Conseil constitutionnel : certains l’ont été avant d’entrer au Sénat, d’autres l’ont été après.

Parmi ceux qui l’ont été avant d’être élu sénateur figure notre ancien collègue Robert Badinter, au côté duquel j’ai eu le plaisir et l’honneur de siéger durant treize années. Ma question est la suivante : Robert Badinter disait souvent que le premier devoir d’un membre du Conseil constitutionnel est le devoir d’ingratitude. Je voudrais savoir ce que vous inspire cette phrase.

M. François Pillet. – Il s’agit d’une très belle formule, qui ne m’étonne d’ailleurs pas de la part de Robert Badinter. Ce devoir d’ingratitude signifie, sans doute, que l’on doit être capable de se libérer des autres. Nous en revenons à mon attachement à la liberté, si bien qu’il n’y a pas trop de difficultés sur ce point.

Puisque vous évoquez Robert Badinter, je vous ferai part d’un souvenir qui m’a marqué : la première fois que je suis entré dans la salle de notre commission des lois, je suis immédiatement allé le voir, avec l’émotion, la modestie et le stress que vous imaginez, non pas pour me présenter à lui, mais pour lui rappeler que nous nous connaissions déjà. En tant que président des « Entretiens de Nanterre », rencontres intellectuelles du barreau, j’avais en effet eu l’honneur de diriger Robert Badinter dans des débats, qui avaient lieu à l’époque dans la salle de la première chambre civile de la Cour de cassation.

Mme Catherine Di Folco. – Mon cher collègue, j’espère que vous ne m’en voudrez pas de commencer par une petite anecdote. Un jour, alors que vous veniez de rapporter un texte très technique, notre collègue Marie Mercier et moi-même, qui ne sommes pas juristes, vous avions toutes les deux humblement avoué que nous n’avions pas compris l’ensemble des développements. De retour à votre siège, vous nous aviez répondu que vous n’aviez pas été bon et que, la prochaine fois, vous feriez mieux. Voilà un trait de votre personnalité que nous avons tous pu apprécier. Je vous remercie pour tout ce que vous m’avez donné et appris.

Quelle décision du Conseil constitutionnel vous est apparue la plus novatrice ?

M. François Pillet. – Il est difficile de répondre à votre question, d’autant que vous me demandez de choisir une décision du Conseil constitutionnel parmi beaucoup d’autres. Je tâcherai évidemment d’en retenir une qui a trait à la protection des libertés individuelles, des libertés publiques et des droits fondamentaux.

Dans la mesure où les décisions les plus importantes sont peut-être rendues dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité, je choisirai la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018, dans laquelle celui-ci a ajouté aux principes à valeur constitutionnelle la troisième composante de notre devise républicaine, c’est-à-dire la fraternité.

Cette décision a fait réagir les médias, dans un sens qui démontre assez clairement que ceux-ci ne l’avaient pas parfaitement lue. Elle était en réalité très équilibrée, puisqu’elle laisse, dans le champ de notre Constitution, la possibilité de la fraternité, que d’autres

appelleront la charité ou la solidarité, tout en précisant bien que cet idéal de fraternité ne doit jamais entraver les décisions prises par le législateur dans le but de protéger l'ordre public. Tout en apportant de nombreuses garanties, le Conseil constitutionnel explique ainsi que l'aide au franchissement irrégulier de la frontière revient à commettre une infraction.

M. Philippe Bas, président. – Il est d'ailleurs étonnant qu'il ait fallu attendre si longtemps pour reconnaître au principe de fraternité une valeur constitutionnelle.

Mme Françoise Gatel. – Mon cher collègue, je me suis tout d'abord interrogée sur les compétences requises pour les fonctions auxquelles vous prétendez. Ensuite, je me suis naturellement demandé si l'idée que j'avais de vous était en adéquation avec cette exigence. Quatre mots me sont venus à l'esprit, à la fois conformes au profil d'un éminent membre du Conseil constitutionnel et à l'image que j'avais de vous en tant que membre de la commission des lois. « Conscience », « liberté », « compétence » et « sagesse », telles sont pour moi les qualités que vous avez démontrées comme sénateur, qualités qui vous seront extrêmement utiles et pertinentes dans les fonctions que vous allez sans doute occuper.

J'aurais deux questions à vous poser.

Tout d'abord, je voudrais me faire l'écho de propos qui me perturbent, moi qui ne suis pas juriste. Dans nos débats, j'entends parfois certains de mes collègues regretter la prédominance d'une interprétation *a priori* des décisions du Conseil constitutionnel, et ce alors même que nous ne l'avons pas saisi, qui nous pousse à nous censurer dans la fabrique de la loi. Selon vous, le Conseil constitutionnel freinerait-il l'allant du législateur ?

Par ailleurs, certaines personnes se sont étonnées de la présence de trop nombreuses personnalités politiques au sein du Conseil constitutionnel, au détriment des juristes. Je ne partage pas cette opinion : il me semble extrêmement intéressant que certains membres du Conseil constitutionnel aient un parcours d'élus pour l'éclairer différemment, la Constitution étant avant tout un projet politique et un projet de société. J'aimerais néanmoins connaître votre avis sur le sujet...

M. François Pillet. – Si le Conseil constitutionnel est chargé d'assurer le respect de la Constitution, c'est au Parlement, c'est à vous, à nous, d'exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois dans un premier temps. C'est au Parlement de faire en sorte de ne pas violer la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dès lors qu'une décision a déjà été rendue. Cela participe de notre sérieux que de nous soumettre *a priori* à une décision du Conseil constitutionnel, même si celle-ci ne suscite pas toujours en nous une joie intellectuelle considérable. C'est de notre responsabilité de parlementaire.

Aujourd'hui, différentes institutions sont amenées à contrôler le respect de notre Constitution : le juge judiciaire qui garantit la protection des libertés, le Président de la République, le Parlement, le Défenseur des droits depuis 2008 et, enfin, le Conseil constitutionnel. Nous sommes tous chargés de faire respecter la Constitution *ab initio*.

S'agissant de votre deuxième question, je ne me réfugierai pas derrière mon obligation de réserve, mais ferai preuve d'un calme olympien. Pourtant, lorsque j'ai entendu dire qu'il n'y avait pas de juristes au Conseil constitutionnel, et que les membres qui pourraient y être nommés n'en étaient pas non plus, je me suis demandé d'emblée si ces propos n'émanaient pas de journalistes !

Tous les membres actuels du Conseil constitutionnel ont fait des études juridiques poussées. Il s'agit souvent de praticiens du droit : le Conseil compte tout de même deux anciennes premières présidentes de cours d'appel. Regardez les parcours des autres membres : ils sont très intéressants.

Le Conseil constitutionnel ne doit pas être un cénacle de juristes un peu asséchés, mais refléter une variété de profils. Quant à ses futurs membres, je pense en tout cas à ceux issus du Sénat, je vois mal comment il pourrait s'agir de mauvais juristes après plus de quarante ans de pratique du droit. Ne cédon pas à ces informations non vérifiées, qui traduisent sans doute le manque de déontologie de certains médias.

M. François-Noël Buffet. – Ma question porte sur le respect du principe du contradictoire, auquel nous sommes tous attachés ici. Au nom d'une volonté de transparence parfois exagérée, certains estiment que le Conseil constitutionnel devrait publier l'ensemble de ses décisions, notamment les opinions dissidentes de ses membres. Je m'interroge sur ce point.

M. François Pillet. – Ma réponse sera ferme sur le sujet : c'est non ! Le Conseil constitutionnel n'est pas une troisième assemblée où doivent se poursuivre les débats politiques. C'est l'institution qui doit trancher une question. Personnellement, je suis totalement opposé à la publication des opinions divergentes, parce qu'elles risquent d'affaiblir le secret du délibéré et l'indépendance du Conseil constitutionnel. Une fois qu'une décision est rendue, poursuivre le débat n'a d'autre effet que d'atténuer la portée juridique de cette décision.

Mme Catherine Troendlé. – D'abord, j'aimerais remercier le président du Sénat d'avoir soumis la candidature de François Pillet à notre vote. Il s'agit à mes yeux d'un éminent juriste, pour lequel j'ai beaucoup de respect et d'admiration, tout simplement pour sa remarquable qualité d'écoute et pour la capacité qu'il a démontré à plusieurs reprises de s'ériger en véritable défenseur des libertés fondamentales.

Que pensez-vous des pays qui accordent le droit à tout citoyen de saisir la cour constitutionnelle ?

M. François Pillet. – Là encore, je répondrai de manière très claire : on est parvenu à un équilibre en France avec la question prioritaire de constitutionnalité, notamment parce que la procédure permet de filtrer les problèmes juridiques soulevés au niveau des juridictions de première instance, d'appel puis de cassation.

Je rappellerai deux dates. En 1971, saisi par Alain Poher, le Conseil constitutionnel a en quelque sorte découvert l'étendue de son champ de compétence en dégagant un « bloc de constitutionnalité » comprenant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule de la Constitution de 1946, puis la Charte de l'environnement. À compter de cette date, le Conseil constitutionnel s'érige peu à peu en juridiction.

Depuis 2008, n'importe quel citoyen peut soulever une question prioritaire de constitutionnalité, à condition qu'elle soit sérieuse. Quand la réforme a été votée, je ne vous cache pas que je me suis demandé pourquoi on ne laissait pas au Conseil constitutionnel le soin de filtrer lui-même les recours sur lesquels il aurait à se prononcer. Finalement, la pratique montre que la procédure fonctionne bien et que les tribunaux ne saisissent le Conseil constitutionnel que de questions sérieuses. Le Conseil constitutionnel ne doit évidemment pas devenir le réceptacle de toutes les questions de droit, surtout quand certaines d'entre elles reposent sur des fondements juridiques un peu légers.

En revanche, je ne souhaite pas que le Conseil constitutionnel devienne une cour suprême, c'est-à-dire un mélange de la Cour de cassation, du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Le système français fonctionne bien et est désormais parfaitement équilibré.

Reste une question de nomenclature. Lors des débats sur la révision constitutionnelle de 2008 au Sénat, Robert Badinter a ainsi défendu un amendement tendant à ce que le Conseil constitutionnel soit qualifié de « Cour constitutionnelle ». En définitive, cet amendement n'a pas été adopté.

Qu'importe après tout qu'on l'appelle « Conseil constitutionnel » ou « Cour suprême », dès lors qu'il a les compétences que nous lui reconnaissons et qu'il les exerce. Seul bémol, je considère que la dénomination de « Conseil constitutionnel » a un petit parfum français, alors que celle de « Cour suprême » a une odeur américaine : en conséquence, je préfère l'appellation de « Conseil constitutionnel » !

Mme Agnès Canayer. – Nous sommes nombreux ici à être convaincus que vous êtes l'homme de la situation et que vous ferez respecter avec brio notre norme fondamentale grâce à votre pensée toujours précise et vos raisonnements toujours aiguisés.

Votre qualité première est d'être un homme libre. Cette liberté ne pourra s'exercer qu'au sein d'une autorité véritablement indépendante : pensez-vous que le Conseil constitutionnel a les qualités d'une juridiction, à l'instar de la Cour suprême américaine, et qu'il s'agit véritablement d'une autorité indépendante qui garantira votre liberté ?

M. François Pillet. – Ma réponse sera très ferme : le Conseil constitutionnel a montré à plusieurs reprises qu'il était bel et bien une autorité indépendante.

Prenons un exemple fiscal : lorsque le Conseil juge contraire à la Constitution une surtaxe de 3 % de certains bénéficiaires des sociétés mères, il ennuie considérablement le ministre de l'action et des comptes publics, parce que cette décision a des effets budgétaires considérables. Il fait également preuve de responsabilité lorsqu'il donne le temps au législateur de corriger et d'aménager des dispositions qu'il a jugées inconstitutionnelles.

Le Conseil constitutionnel est parfaitement libre, je m'y sentirai donc parfaitement indépendant et resterai ce que je suis. Pour prendre une image que je vais certainement regretter, pourquoi voulez-vous qu'à soixante-huit ans, je commence une carrière de « politicard » ?

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Pillet, avez-vous quelque chose à ajouter avant la fin de cette audition ?

M. François Pillet. – Mes chers collègues, je voudrais vous dire à quel point votre rôle de législateur est important, non seulement lorsque vous défendez les libertés, mais aussi lorsque, par humanisme, vous faites en sorte que notre société devienne meilleure.

Nous avons beaucoup parlé de droit. J'aimerais vous dédicacer un vers qui vous va très bien. Il n'est pas tiré des *Contemplations* de Victor Hugo, puisque je suis avant tout un adepte consciencieux et objectif du bicamérisme, mais des *Méditations poétiques* du député Alphonse de Lamartine : « l'homme est un dieu tombé qui se souvient des cieux ».

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.

**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**

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’audition de M. François Pillet étant terminée, nous allons maintenant procéder au vote sur la proposition de nomination du Président du Sénat. Il se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l’article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l’article 3 de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées. Je vous rappelle que le Président du Sénat ne pourrait pas procéder à la nomination de M. François Pillet si les votes négatifs au sein de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. François Pillet aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 25

Bulletins blancs : 0

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 25

Pour : 25

Contre : 0

La réunion est close à 13 h 10.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

**Audition de M. Jacques Mézard, candidat proposé par le Président de la
République pour siéger au Conseil constitutionnel**

M. Philippe Bas, président. – Nous allons procéder à l’audition de notre collègue et ancien ministre Jacques Mézard, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel, en vertu des articles 13 et 56 de la Constitution, à la suite de notre ancien collègue Michel Charasse.

C’est la deuxième fois dans l’histoire récente qu’un chef de l’État fait au Sénat l’honneur de choisir l’un des siens pour siéger au Conseil constitutionnel. Comme nous connaissons tous l’attachement de Jacques Mézard au Sénat, nous mesurons à son juste prix cet honneur que le Président de la République nous fait à travers lui.

Je voudrais rappeler quelques étapes de la vie professionnelle et politique de Jacques Mézard, qui est avocat. Le Conseil constitutionnel compterait donc un juriste supplémentaire si sa nomination est confirmée par le vote des commissions des lois des deux assemblées.

Conseiller municipal d'Aurillac depuis 1983, élu sénateur en 2008, réélu en 2014, il n'a interrompu son mandat parlementaire que pour devenir ministre de l'agriculture et de l'alimentation puis ministre de la cohésion des territoires. Ancien président du groupe Rassemblement démocratique social et européen (RDSE) et membre très actif de notre commission des lois, il a rédigé pas moins de 24 rapports législatifs et d'information sur des sujets aussi importants que les finances locales, les nouvelles technologies dans les territoires et l'aide juridictionnelle. Il est également à l'origine du statut général des autorités administratives indépendantes (AAI), adopté en 2017 dans la continuité des travaux de la commission d'enquête qui a fait date sur le sujet, dont il était le rapporteur.

Durant son mandat parlementaire, Jacques Mézard a consacré une part très importante de son engagement à la défense des territoires, à la préservation du pluralisme politique et à la défense des libertés, notamment dans le domaine judiciaire.

Cette audition fait l'objet d'une captation audiovisuelle. Elle est ouverte au public et à la presse. Nous voterons ensuite à bulletin secret sans délégation de vote sur cette proposition de nomination. Le Président de la République ne pourrait y procéder si les votes négatifs des commissions des lois des deux assemblées représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Nous attendrons l'issue des auditions à l'Assemblée nationale pour dépouiller simultanément les bulletins.

M. Jacques Mézard, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel. – Mes chers collègues – je puis encore le dire – je dois vous faire part de mon émotion d'être parmi vous pour cette audition. Merci au président Philippe Bas, avec qui j'ai souvent travaillé.

Le Président de la République m'a nommé sous la réserve du vote des commissions des lois des deux assemblées. C'est le témoignage de son intérêt pour le Parlement et le bicamérisme, ce qui, dit aujourd'hui, n'est pas anodin.

J'ai accepté cette proposition à la suite d'une carrière que je résumerai rapidement en trois parties : je suis un juriste, un élu local et un parlementaire.

Je rappelle que je suis juriste parce que, comme François Pillet l'a relevé avec justesse lors de son audition, certains regrettent que des sénateurs, et non des juristes, soient nommés au Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – L'un n'empêche pas l'autre !

M. Jacques Mézard. – J'ai pratiqué le droit pendant 54 ans puisque je suis entré à la faculté de droit de Paris à l'âge de 17 ans. J'y ai passé plus de dix ans comme étudiant, enseignant et membre du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. J'ai exercé la profession d'avocat sur le terrain pendant 37 ans, jusqu'à mon élection au Sénat où j'ai rejoint la commission des lois. Dire que je pratique le droit depuis 54 ans ne me donne pas tous les atouts mais me permet de mettre les choses au point.

Je continue à exercer un mandat local, municipal, encore pour quelques jours. J'ai été élu municipal, cantonal pendant plus de quatorze ans, président d'une agglomération de 2001 à 2017, sénateur depuis 2008 et président du groupe RDSE entre 2011 et 2017.

Je suis un citoyen de la République ; je suis attaché à elle. Je dis souvent à mes concitoyens que si tout n'est pas parfait dans ce beau pays de France, nous avons de la chance de vivre dans un pays où l'on a le droit de s'exprimer, où il y a une diversité politique et une tradition républicaine à laquelle nous sommes tous attachés.

Vous connaissez mes convictions. Je n'en changerai pas. Parmi elles, il y a le respect de la République et des différentes sensibilités. Si je recueille votre assentiment, j'exercerai les fonctions qui m'ont été proposées avec la conscience de la nécessité de faire vivre nos principes républicains. Certes, les évolutions sociétales et technologiques sont considérables et nos sociétés doivent en tenir compte, mais il est essentiel d'avoir un cadre de principes fondamentaux qui nous rassemblent. Ce n'est pas pour rien que notre Constitution se réfère à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dont la modernité est toujours aussi évidente, ainsi qu'au préambule de la Constitution de 1946 et à la Charte de l'environnement. Nous devons donc rester fidèles aux grands principes ! Personne n'est parfait, je n'ai peut-être pas toujours voté comme il aurait fallu mais je l'ai fait en conscience. J'ai un attachement viscéral à la liberté et à l'indépendance. Si vous acceptez que je siége au Conseil constitutionnel, je resterai un homme libre et indépendant.

Lors de l'audition de François Pillet, notre collègue Simon Sutour a parlé du « devoir d'ingratitude » des membres du Conseil constitutionnel. Je le comprends parfaitement. Le Conseil constitutionnel est un lieu où l'impartialité, la liberté et l'indépendance sont un devoir et une nécessité.

J'ai la connaissance du Parlement comme du Gouvernement au sein duquel j'ai passé dix-sept mois. Il est intéressant de connaître le législatif comme l'exécutif.

Je siégerai au Conseil constitutionnel avec humilité. J'ai beaucoup parlé pendant toutes ces années, comme avocat puis comme parlementaire. Je sais aussi ce que sont le secret professionnel et le silence. Je pourrai m'adapter à ce devoir.

M. Philippe Bas, président. – Je vous ai intégralement retrouvé dans vos propos, tel que vous êtes. La sincérité est une dimension essentielle lorsque l'on a des engagements publics.

M. Jean-Yves Leconte. – Cher collègue, j'ai pu constater votre liberté pendant les travaux de la commission des lois. Je ne doute pas que vous en ferez usage ces prochaines années.

J'aurais trois questions à vous poser.

Au début de la discussion sur la réforme constitutionnelle à l'Assemblée nationale, les députés ont pu considérer que des droits qui n'étaient pas inscrits dans le marbre de la Constitution devaient l'être. Que pensez-vous de la tentation d'introduire des éléments législatifs dans la Constitution ?

En matière fiscale, surtout en tant que représentant des Français de l'étranger, on déplore parfois des contradictions entre les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la

Cour de justice de l'Union européenne. En la matière, le Conseil constitutionnel doit-il conserver le périmètre actuel de son action ?

Enfin, quel est votre sentiment sur l'application par notre commission de l'article 45 de la Constitution concernant l'irrecevabilité des « cavaliers législatifs » ?

M. Jacques Mézard. – Je reconnais là la science du sénateur Leconte en matière de questions difficiles.

Si la V^e République a apporté une stabilité à nos institutions, sa Constitution a été révisée à vingt-quatre reprises, ce qui doit nous interpeller. Notre socle très large de grands principes du droit balaie l'essentiel des principes de la vie en société. En effet, la loi est l'organisation des relations entre les hommes. Les évolutions sociétales se sont profondément accélérées ces dernières années. Je n'ai pas d'opposition de principe à l'ajout constant de nouveaux éléments à la Constitution, mais si l'on dit souvent que la loi est bavarde, il ne faudrait pas que la Constitution le devienne aussi !

Monsieur Leconte, vous connaissez la position du Conseil constitutionnel sur le contrôle de conventionalité. Un certain nombre de décisions ont marqué clairement que ce n'était ni son rôle ni sa mission, sauf cas exceptionnel tel que la décision « Jeremy F. » du 14 juin 2013. Je crois au dialogue du droit entre les différentes institutions. Il fonctionne, sans être réalisé de manière formelle. Je crois avoir déposé au Sénat la première proposition de loi sur la garde à vue après l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur le sujet en 2010. Il y a eu manifestement une évolution des décisions et une ouverture du Conseil constitutionnel à l'époque pour tenir compte de la jurisprudence de la CEDH. Vous soulevez une difficulté technique, mais je ne crois pas qu'il soit opportun d'aller au-delà du périmètre actuel du contrôle du Conseil constitutionnel.

L'usage de l'article 45 de la Constitution est vécu par nombre de parlementaires comme une atteinte au droit d'amendement. Étant parlementaire encore pour quelques jours – si vous le voulez bien – et ayant constamment défendu le droit d'amendement, vous me croiriez difficilement si je disais que je suis insensible à la question. Néanmoins, il est nécessaire d'atteindre un équilibre. Le lien, direct ou indirect, avec le texte déposé ou transmis est sujet à interprétation. Nos lois sont trop bavardes. Quand un projet de loi de quelques dizaines d'articles est déposé sur le bureau d'une assemblée, il en ressort parfois avec quelques centaines d'articles. La loi doit être le plus intelligible possible. Autant je suis attaché au respect de l'expression parlementaire, autant je pense que nos assemblées doivent faire un effort pour améliorer la situation.

Mme Nathalie Delattre. – Il m'est donné l'occasion de vous dire toute ma fierté de vous voir appelé au Conseil constitutionnel parmi les sages. Vous en avez toutes les qualités. Je veux vous dire toute mon émotion, à vous que je connais depuis longtemps, qui m'avez parrainée pour rejoindre le groupe RDSE puis cédé votre poste de vice-président de la commission des lois. Vous allez nous manquer.

L'une des réformes majeures du Conseil constitutionnel a été l'introduction en 2008 de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui a rapproché le citoyen de ses institutions. L'actualité rappelle combien il est primordial de mieux les faire connaître. Le président Fabius a fait part de son souhait de délocaliser les audiences de QPC en région, une fois par trimestre, après l'expérimentation réalisée il y a une semaine à Metz sur des questions relatives au code de la sécurité sociale ou au droit locatif. Qu'en pense l'homme de la

proximité et des territoires ? Le Conseil constitutionnel peut-il aller plus loin et si oui, comment ?

M. Jacques Mézard. – Tous ceux qui ont des responsabilités dans ce pays cherchent le moyen de parvenir à davantage de proximité avec les citoyens. Le Conseil constitutionnel ne fait pas exception. Je suis tout à fait favorable à la décision de tenir des audiences délocalisées, de communiquer, de présenter un site Internet et des documents sur son action synthétiques et lisibles. Le Conseil constitutionnel effectue manifestement un effort de clarté et de lisibilité dans ses décisions pour être à la portée de nos concitoyens. Face à l'incompréhension exprimée par ces derniers, c'est tout à fait utile.

M. Patrick Kanner. – M. Mézard nous a rappelé ses convictions fortes et intimes, parmi lesquelles, je le crois, la laïcité. Le Conseil constitutionnel est le garant du modèle très original de notre pays en la matière. On sent venir dans l'air une éventuelle modification de la fameuse loi du 9 décembre 1905 qui garantit ce modèle exceptionnel, extraordinaire qu'il faut défendre. Quel est votre sentiment profond sur la place de la laïcité et comment le Conseil constitutionnel doit-il la défendre ?

M. Jacques Mézard. – La laïcité est une valeur fondamentale de la vie de notre République qui est « indivisible, laïque, démocratique et sociale ». C'est la volonté de respecter l'ensemble des opinions et des croyances. Nous avons vécu, dans notre longue histoire, bien des épisodes difficiles. Ce qui se passe dans nombre de pays aujourd'hui fait la démonstration de la nécessité de préserver cette laïcité à la française qui respecte les opinions et les croyances de chacun, en permettant dans la sphère privée de croire ou de ne pas croire, d'exercer ses croyances ou de ne pas le faire.

Moi qui n'ai pas changé d'engagement politique depuis l'âge de 17 ans, je constate que la loi de 1905 a été modifiée à de nombreuses reprises. Ce n'est aucunement un bloc intact depuis sa promulgation. Elle a été changée et pas toujours appliquée – notamment pour ce qui est des sanctions. Le principe d'une modification de cette loi fondatrice pour l'améliorer ne me pose pas de problème si son essence même est respectée et préservée.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je vous demande, comme à M. Pillet ce matin, quelle sera votre attitude lorsqu'un texte que vous avez porté, voté ou combattu viendra devant le Conseil constitutionnel.

M. Jacques Mézard. – Sans vouloir plagier la réponse de François Pillet, je peux répondre, qu'en fonction de la situation, on est très légitimement amené à se déporter lorsque le Conseil constitutionnel examine des textes que l'on a connus comme ministre ou parlementaire.

Tout récemment, une QPC sur les biens de section a été déposée. Or je suis à l'origine de la proposition de loi que le Sénat, puis l'Assemblée nationale ont votée en la matière. Dans ces conditions, il me paraît difficile d'intervenir sur ce sujet, quand bien même j'en aurais envie. Je ne pense pas que ce soit opportun.

Mme Muriel Jourda. – Que pensez-vous de la présence au Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République ?

M. Jacques Mézard. – Ayant défendu publiquement au Sénat une position visant à supprimer cette présence pour l’avenir, je ne vais pas changer d’opinion, d’autant que le passage au quinquennat a modifié la situation.

Si M. Giscard d’Estaing siège depuis le début avec beaucoup de force et d’assiduité, les autres Présidents de la République ont décidé de ne plus siéger.

À mon sens, il faut mettre fin à cette pratique, non pas que l’expérience d’un Président de la République ne serait pas utile, mais parce que le quinquennat augmente leur nombre au sein du Conseil constitutionnel, ce qui risque de bouleverser l’équilibre institutionnel et de poser problème.

Mme Marie Mercier. – Pour avoir eu la chance de vous côtoyer lors des réunions de la commission des lois, je puis attester que nous avons tous été très sensibles à vos explications toujours un peu corrosives. Je tiens à souligner votre liberté de ton : vous donnez l’impression de n’être enfermé dans aucun dogme.

Je vous souhaite bonne chance au Conseil constitutionnel. Continuez à ne pas oublier les territoires, les élus locaux et les maires.

M. Jacques Mézard. – J’ai tenu toute ma vie à cette indépendance. Elle n’a pas forcément facilité les élections auxquelles je me suis présenté : quand on n’est pas dans un grand parti, c’est parfois plus difficile, même si le fait d’appartenir à un parti n’empêche pas l’indépendance et la liberté.

Il me semble important de ne pas avoir d’*a priori*. J’ai des convictions très fortes, mais l’écoute et l’humilité sont fondamentales : si l’autre pense différemment, il y a une raison, c’est peut-être que l’on n’a pas eu recours aux bons arguments. Il m’est arrivé de modifier certains de mes votes après avoir écouté des argumentations inverses – c’est également la tradition de mon groupe. C’est tout l’intérêt du dialogue et de l’écoute.

Mme Agnès Canayer. – Ce qui fait la force du Conseil constitutionnel, c’est la liberté de ses membres. À ce titre, vous saurez très bien y trouver votre place. Reste que cette liberté ne peut s’exercer qu’au sein d’un organisme indépendant et autonome. Pensez-vous que le Conseil constitutionnel dispose véritablement de cette indépendance ?

M. Jacques Mézard. – Si l’on observe ce qui s’est passé depuis la création du Conseil constitutionnel, les évolutions qu’il a connues, notamment la question prioritaire de constitutionnalité, j’ai le sentiment que le Conseil constitutionnel a fait preuve d’impartialité. Certaines de ses décisions ont même parfois pu surprendre.

À une question sur la décision du Conseil constitutionnel qui l’avait le plus marqué, François Pillet a mentionné devant la commission la décision du 6 juillet 2018 sur la fraternité. Moi qui l’écoutais de mon bureau, je l’avais deviné : c’est sans doute le fait de notre sensibilité sénatoriale. En effet, sur la question de la fraternité, le Conseil constitutionnel a su rendre, avec impartialité, des décisions très adaptées aux évolutions sociétales.

Cela ne signifie pas que, comme parlementaire, j’ai toujours été satisfait des décisions du Conseil constitutionnel. Il n’est qu’à voir ce qui s’est passé lorsque le Sénat l’a saisi sur l’étude d’impact du projet de loi fusionnant les régions. Dans un autre cas, en revanche, j’ai fait un recours auquel il a été fait droit. C’est cela, la vie démocratique.

M. Philippe Bas, président. – Il ne me reste plus qu'à remercier Jacques Mézard et à lui dire, sans préjuger du vote à venir, qu'en ce qui me concerne, au terme de toutes ces années de travail en commun, j'ai apprécié en lui un très grand parlementaire, déterminé, convaincu, amoureux de la délibération parlementaire, prêt à discuter, à s'enrichir du point de vue des autres et apportant au Sénat, outre ses qualités juridiques évidentes, l'expérience du lien indestructible qu'un élu doit avoir avec ses concitoyens et son territoire. De telles qualités seront très utiles pour exercer la fonction de membre du Conseil constitutionnel.

En outre, dans la période que nous vivons, où des sentiments mauvais se répandent dans la société française, j'ai confiance dans le fait qu'il saura être un gardien de nos libertés, agissant au nom de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et des garanties fondamentales qu'offre la Constitution. Il s'agit là d'une mission absolument fondamentale et éminente, qui peut même devenir un jour historique.

M. Jacques Mézard. – Monsieur le président, mes chers collègues, je vous remercie de toutes ces années de travail en commun.

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.

Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

M. Philippe Bas, président. – Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Il se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 3 de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait pas procéder à la nomination de M. Jacques Mézard si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l'Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Les dépouillements des scrutins de l'Assemblée nationale et du Sénat auront lieu simultanément au sein des commissions lois des deux assemblées, à l'issue de l'audition de M. Mézard à l'Assemblée nationale.

Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

La réunion, suspendue à 15 h 20, est reprise à 17 h 50.

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 18

Bulletins blancs : 1

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 17

Pour : 16

Contre : 1

La réunion est close à 18 h 00.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 20 février 2019.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Olivia Gregoire, députée, présidente, Mme Catherine Fournier, sénatrice, vice-présidente, M. Laurent Lescure, député, rapporteur général pour l'Assemblée nationale, Mme Marie Lebec, M. Denis Sommer, M. Jean-Noël Barrot et Mme Coralie Dubost, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale, M. Jean-François Husson, Mme Élisabeth Lamure et M. Michel Canevet, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Olivia Grégoire, députée, présidente. – Bienvenue à tous ; bienvenue aux députés que j'ai plaisir de retrouver, et aux sénateurs, que nous sommes très heureux d'accueillir au sein de l'Assemblée nationale pour cette commission mixte paritaire. Ce moment marque une étape supplémentaire, très importante, dans un processus de travail engagé depuis déjà de nombreux mois. Quelques-uns parmi nous y travaillent officiellement depuis l'automne 2017, mais je sais que tous, nous suivons avec un intérêt particulier et fort ce texte depuis le début. De par son ambition, sa richesse, ce texte est important pour notre économie. Je veux redire que les entreprises et l'ensemble des acteurs économiques l'attendent avec impatience.

Le texte était ambitieux dès l'origine, avec ses 73 articles, ses quatre chapitres, ses multiples sections traitant de toute la vie et de tous les enjeux des entreprises françaises. Aujourd'hui, le tableau comparatif qui figure dans nos dossiers comporte 243 articles, plus de trois fois plus qu'au départ. Parmi eux, 46 articles ont été adoptés conformes par nos deux assemblées, un chiffre non négligeable. Mais il ne reste pas moins de 197 articles en discussion, sur lesquels notre CMP a pour mission, si possible, de proposer un texte commun. Je vous rappelle à tous qu'il n'y a pas d'accord partiel en CMP.

La première lecture du texte à l'Assemblée avait permis de faire émerger des apports forts de la part de tous les groupes. C'est cet esprit qui animait également le Sénat dans ses travaux. Chers sénatrices, chers sénateurs, vous avez travaillé sur ce texte avec tout le sérieux qu'on vous connaît, et vous y avez apporté de multiples modifications ainsi que votre vision. Une vision qui sur de nombreux points n'est pas celle de la majorité de

l'Assemblée nationale, mais qui a permis des apports fondamentalement intéressants, par exemple sur la question du statut des conjoints-collaborateurs, amélioré au Sénat après déjà un premier travail de l'Assemblée autour d'un ministre à l'écoute.

Au-delà de nos différences d'opinion, je souhaite que cette commission mixte paritaire soit un espace de dialogue franc, respectueux, constructif. Que nous soyons collectivement à l'écoute les uns des autres ; que nous identifions, sans ambiguïté, ce qui nous rapproche et ce qui nous éloigne ; que nous en tirions enfin les conséquences, sans difficultés ni ressentiment.

Je passe la parole à mon homologue présidente de la commission spéciale au Sénat, Madame Catherine Fournier, non sans relever, dans le passage de témoin d'une présidente à une autre, la modernité de ce moment.

Mme Catherine Fournier, sénatrice, vice-présidente. – Je tiens à remercier Mme la présidente pour ses propos introductifs, les rapporteurs et les membres de la commission ici présents ainsi que nos collaborateurs, qui ont effectué un grand travail. Je salue l'effort consenti tout au long de notre examen pour parvenir à ce que le travail effectué par chacune des chambres soit entendu, sans pour autant être nécessairement approuvé. Cependant, je souhaite faire trois remarques.

Premièrement, le texte déposé à l'Assemblée nationale composé de 73 articles comptait 196 articles lors de sa transmission au Sénat. Rarement les articles additionnels ont été si nombreux. Le Sénat approuvait les objectifs du texte initial, mais la version transmise par l'Assemblée nationale manquait d'un réel fil conducteur, alors même que ce texte représente un enjeu majeur et crée de nombreuses attentes pour nos entreprises.

Deuxièmement, ce texte a été disponible au Sénat le 10 novembre 2018, soit un mois après son adoption par l'Assemblée nationale. Il a été discuté en séance publique le 29 janvier 2019. Or ce texte a été annoncé dans les médias en octobre 2017, puis présenté en Conseil des ministres en juin 2018, dans une version visiblement incomplète étant donnée l'inflation dont il a fait l'objet. Nous avons parfois entendu dire que le travail des parlementaires ralentissait l'adoption de textes importants pour les entreprises. Je souligne que c'est bien le Gouvernement qui fixe les dates de passage des textes dans les deux assemblées, et ce ne sont pas les parlementaires qui ont ralenti le débat.

Enfin, je regrette que notre débat parlementaire soit effectué « sous la pression », du fait de la procédure accélérée. Il est dommage d'avoir recours à cette procédure, pour un texte de si grande importance. L'on nous promet qu'une association entre Gouvernement et Parlement sera mise en œuvre pour l'élaboration du projet, puis pour l'évaluation et le contrôle du travail de l'exécutif dans l'application de ce texte. Je tiens à rappeler que le Parlement, dans sa mission constitutionnelle, légifère et contrôle. Il doit le faire dans le respect du principe de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

M. Denis Sommer, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens à saluer des avancées importantes dans le texte tel qu'il a été transmis par le Sénat, notamment sur les questions de la forme juridique des sociétés ou de la nécessité d'informer correctement les entrepreneurs et créateurs d'entreprise.

Le Sénat a parfois permis des apports tout à fait intéressants. Je pense à la question de la modulation des cotisations sociales pour les conjoints-collaborateurs. Nous

devons créer des conditions pour que les entreprises puissent se développer de manière aisée. Il y avait là un facteur d'empêchement. Le Sénat y a répondu.

Pour autant, nous avons des différences d'appréciation fortes. Sur la question du stage préparatoire à l'installation, il y a eu, en commission spéciale au Sénat, une volonté de construire une solution de compromis, avec l'idée que le stage n'était pas le préalable à l'immatriculation, mais qu'il devait y avoir une formation du créateur, éventuellement étalée sur six mois. Cette proposition méritait de faire l'objet d'un débat nourri. Malheureusement, le Sénat est revenu sur cette disposition en séance publique.

Sur le sujet des seuils, notre volonté était celle de la simplification. Les modifications faites par le Sénat sur l'élévation générale du seuil de 50 à 100 salariés ainsi que sur le rétablissement du seuil de 200 à 250 salariés pour bénéficier d'un local syndical ne nous permettent pas, selon moi, d'obtenir un accord. Les discussions que nous avons eues avec les chefs d'entreprise nous ont montré leur vraie satisfaction sur la question du lissage sur cinq ans. Jamais la question du local syndical à 200 salariés n'a été évoquée par ces derniers. Je pense même que la qualité du dialogue social est aussi un élément constitutif de la performance des entreprises. Remettre en cause cela, porter atteinte aux conditions même du dialogue social et faire de cette loi « PACTE » une loi qui pourrait être perçue comme une agression vis-à-vis des droits des salariés ne me paraît pas juste et serait même contre-productif.

Mme Élisabeth Lamure, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Vous avez insisté sur la suppression de l'obligation de suivre le stage de préparation à l'installation (SPI). L'amendement du rapporteur que nous avons voté en commission était davantage de nature à vous satisfaire. Nous avons maintenu l'obligation du stage, mais en offrant la possibilité d'en accomplir une partie avant l'immatriculation et le reste dans une période de six mois. Cette proposition avait recueilli l'accord en commission, mais ce n'est pas ce qui a été retenu en séance, où nous sommes revenus au droit existant. En cas de nouvelle lecture, il vous appartiendra d'apprécier s'il est opportun de rétablir ce que nous avons proposé en commission. Cela nous paraît intéressant de proposer un service qui offre une vraie sensibilisation pour les créateurs d'entreprise qui n'ont aucune notion de gestion et de comptabilité.

Sur la question des seuils, je comprends bien qu'il s'agisse d'un point dur. Le Sénat a été constant dans son vote puisque, par deux fois déjà, nous avons voté le doublement du seuil des 50 salariés. Je reconnais que la possibilité du lissage sur cinq ans pour franchir ce seuil donne satisfaction aux entreprises, mais cela nous paraît insuffisant : un blocage persiste au seuil des 50 salariés. J'ai proposé le doublement pur et simple de son niveau, mais je ne m'interdisais pas d'envisager un compromis autour de 70 salariés – tout en maintenant à 50 salariés les obligations relatives aux institutions représentatives du personnel. Ce compromis pourrait tout à fait nous satisfaire s'il arrivait en discussion en nouvelle lecture.

M. Martial Bourquin, sénateur. – Madame la présidente, j'ai une interrogation sur notre façon de fonctionner. Est-ce que notre CMP sera conclusive ? Est-ce que vous en avez l'intime conviction ? Quant à moi, je ne l'ai pas ! Or, il faudrait qu'on puisse se mettre d'accord là-dessus plutôt que de discuter pendant des heures : nous avons une divergence claire sur l'article 44, il conviendrait d'évoquer ce point en priorité, sinon tout cela ne sert à rien.

Mme Olivia Grégoire, députée, présidente. – Je souhaite que nous puissions avoir ce temps d'échange sans présager à cette heure de la conclusion. Il s'agit de pouvoir dialoguer sur les principaux points d'un texte par ailleurs conséquent, avec des interventions de cinq minutes qui ne justifient aucunement d'accélérer le rythme de nos débats.

M. Martial Bourquin, sénateur. – C'est la première fois que j'assiste à une CMP de ce type. C'est surréaliste.

Mme Olivia Grégoire, députée, présidente. – C'est peut-être la féminité de la présidence qui, selon vous, rend les choses surréalistes, mais le processus a été ainsi défini en concertation avec la présidente Catherine Fournier et il n'a pas lieu d'y revenir : ne perdons pas davantage de temps et discutons des principaux points d'accord et de blocage, si vous le voulez bien.

M. Martial Bourquin, sénateur. – N'y voyez aucun machisme de ma part. Je vous fais simplement part de ma sidération.

M. Jean-Noël Barrot, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'ai, quant à moi, l'intime conviction que nous pouvons aboutir à une CMP conclusive, à condition que des concessions soient faites (*sourires*). Quelques remarques sur la section 1 du chapitre 2. À bien des égards, le Sénat a prolongé et perfectionné le travail de l'Assemblée nationale. Concernant la réforme de l'épargne retraite et de l'assurance-vie, le Sénat a résisté à la tentative du Gouvernement de défaire le dispositif introduit par l'Assemblée nationale à propos des rétrocessions de commissions dans le plan d'épargne retraite. Nous devons faire en sorte que cette pratique ne soit pas la source de conflits d'intérêts.

Le Sénat a aussi voté la transférabilité des avantages fiscaux de l'assurance-vie. Nous sommes sensibles à l'objectif poursuivi : faciliter la concurrence dans l'intérêt de l'épargnant. Nous avons, quant à nous, repoussé cette idée en première lecture pour des raisons de stabilité financière, mais nous restons ouverts sur ce point.

Concernant le régime des émissions de jetons, l'Assemblée nationale avait réalisé un travail substantiel pour étendre le principe du visa optionnel aux plateformes, et non seulement aux émetteurs. Des précisions utiles ont été apportées par le Sénat, qui a perfectionné le dispositif en lien avec les régulateurs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Enfin, sur le plan d'épargne par actions pour les petites et moyennes entreprises (PEA-PME), je constate que nous nous sommes à peu près accordés sur les fins, mais accusons encore certaines divergences sur les moyens. Je ne doute pas que ces divergences soient surmontables.

M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne vois effectivement pas de point insurmontable sur cette partie. Sur la transférabilité des contrats d'assurance-vie, j'entends les réserves de la profession sur un risque systémique, mais il suffit d'écouter les Français, de regarder et d'approfondir le travail. Je pense que nous sommes devant une responsabilité collective, et je vous invite à poursuivre sur la ligne de sortie du Sénat, qui a été votée, à ma connaissance, à l'unanimité en dehors de quelques abstentions.

Sur les crypto-actifs, le Sénat a souhaité encadrer le dispositif, sans remettre en cause le caractère optionnel du visa et de l'agrément délivrés par l'AMF. Le Sénat a

notamment veillé à limiter le risque d'abus sur le démarchage vis-à-vis des particuliers, qui ne disposent pas toujours des bonnes informations. En outre, la question de l'enregistrement obligatoire des plateformes d'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques a conduit à un travail important avec les autorités de régulation, et je vous confirme que nous avons un accord que j'estime satisfaisant. Nous avons également souhaité supprimer le « PEA jeunes » au profit de la possibilité pour tout majeur demeurant dans le foyer fiscal de ses parents d'ouvrir un PEA, mais en encadrant le dispositif avec un plafond.

Sur les rétrocessions de commissions, je crois que nous partageons vos vues. Il y a un travail à faire à la fois pour obtenir davantage de transparence dans l'ensemble du réseau de distribution et pour améliorer la connaissance des bénéficiaires.

Mme Marie Lebec, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'ai identifié plusieurs « lignes rouges » sur la partie des privatisations, telles que, contrairement à mon collègue Jean-Noël Barrot, j'estime que nos positions ne seront pas nécessairement conciliables. Les privatisations participent d'une politique économique et d'une conception du rôle de l'État tout à fait cohérentes et que nous assumons. Alors que le rapporteur du Sénat avait proposé plusieurs évolutions tout à fait pertinentes pour renforcer encore davantage le rôle régulateur de l'État sur Aéroports de Paris (ADP), nous prenons acte du large vote du Sénat en séance contre ces dispositions. Cette suppression met à mal toute possibilité de constitution d'un fonds d'innovation de rupture ambitieux.

Concernant la Française des jeux (FDJ), l'enjeu majeur était la régulation stricte de l'État sur le secteur des jeux d'argent. L'ensemble des groupes politiques ont été associés au travail préparatoire de rédaction des ordonnances, que nous aurons tout le loisir d'amender lors de leur ratification. La suppression de cet article revient donc à supprimer l'opportunité que nous avons de refonder le cadre de la régulation.

Au-delà de ces deux grands enjeux de privatisation, je note quelques autres points clivants sur cette partie : la suppression au Sénat de la possibilité pour Bpifrance de percevoir les produits du placement des 10 milliards d'euros tirés des cessions ; la suppression du contrôle *a priori* de l'activité inventive des brevets ; la suppression de la délégation parlementaire à la sécurité économique, votée à l'unanimité de l'Assemblée nationale que nous regrettons d'autant plus que son initiative venait d'un collègue du groupe LR, M. Olivier Marleix.

M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Tout le monde sait que la question des privatisations est une ligne rouge. J'ai fait partie de la minorité qui pensait qu'il y avait des ouvertures possibles, notamment sur ADP. Je souhaite d'abord rectifier ce que je vais appeler une contre-vérité : concernant le fonds d'innovation de rupture, la privatisation n'est objectivement pas indispensable – il suffirait de continuer de lui affecter les dividendes d'ADP et de la FDJ. Nous avons souhaité aborder, sur ces privatisations, deux grands sujets qu'il faut dissocier : la privatisation, qui a été clairement rejetée, et le travail fait autour de la régulation, qui nous paraît indispensable. Dans un système libéral, il faut des règles et qu'elles puissent être contrôlées par une autorité neutre et compétente.

Un deuxième élément que nous avons souhaité introduire est la clause d'évaluation du cahier des charges au bout de dix ans, c'est-à-dire le temps de deux contrats de régulation économique. Sur la double caisse, nous continuons de penser qu'il faut prévoir un mécanisme dans lequel les activités commerciales et de services contribuent à alimenter les activités régulées.

Sur la Française des jeux, la copie du Gouvernement nous a semblé légère, et nous avons refusé de lui signer un chèque en blanc. Quelques jours avant le passage en séance publique, nous avons eu communication de ses projets sur la fiscalité, que nous avons aménagés en veillant à un équilibre entre les points de vente physiques et les paris en ligne selon des règles qui, à ma connaissance, recueillent l'avis de l'ensemble des partenaires, y compris ceux qui continuent d'estimer le dispositif insuffisant.

Mme Élisabeth Lamure, sénateur, rapporteure pour le Sénat. – Je voudrais compléter, sur la question des brevets. La disposition sur l'examen *a priori* de l'activité inventive des brevets a, en effet, été supprimée en séance. Je le regrette. Nous n'avions pas eu ce vote en commission spéciale. Ce n'est pas ainsi que nous obtiendrons des brevets français suffisamment forts. Il vous appartiendra de rétablir cette disposition, en gardant à l'esprit la question des moyens de l'Institut national de la propriété industrielle, afin qu'il puisse assurer efficacement cette nouvelle mission.

Mme Coralie Dubost, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je souhaiterais répondre au sénateur Martial Bourquin. Il me semble, en effet, particulièrement intéressant de s'assurer que cette rencontre est utile. Le projet de loi parlait de responsabilité sociale des entreprises, de rencontres entre les parties prenantes, entre intérêts divergents dans la gouvernance des entreprises. C'était l'objet de l'article 61 du projet de loi, qui a finalement été supprimé en séance publique par le Sénat.

D'un point de vue plus général, j'ai noté des avancées considérables apportées par le Sénat dans le chapitre III, notamment en matière d'intéressement et de participation. J'ai relevé de nombreux ajouts techniques ou politiques, qui affinent la démarche entreprise par l'Assemblée nationale. Je pense notamment à l'ajustement sur les seuils sociaux, à la temporalité des premiers accords d'intéressement ou encore au plafonnement des frais de tenue de compte. Au-delà d'une cinquantaine de points très favorables, j'ai relevé toutefois une vingtaine de points qui méritent discussion, dont dix points qui me tiennent à cœur, et qui tiennent à cœur à la majorité présidentielle. Des divergences fortes se sont présentées sur ces aspects.

J'avoue avoir eu une véritable incompréhension des motifs de la suppression de la consécration, dans la loi, de l'intérêt social des entreprises. Il s'agissait d'une avancée législative majeure dans le code civil, et d'un symbole fort pour le capitalisme du XXI^e siècle. C'était aussi une véritable attente des entreprises. J'avoue donc avoir été très étonnée de cette suppression, qui balaie l'idée même et la philosophie de l'intérêt social des entreprises. Il en va de même pour la notion de raison d'être.

Le régime juridique de la société à mission adopté par le Sénat peut lui faire perdre sa finalité et sa solidité. Sa solidité est importante pour les petites structures qui n'ont pas accès aux grands labels, qui ont peu de moyens financiers. Le régime juridique de la société à mission introduisait un outil pour être plus performantes, pour être mieux valorisées sur un marché devenu très compétitif. Je regrette donc que ce régime ait été vidé de sa substance. Ces nouveaux modes de gouvernance sont l'attrait du XXI^e siècle, non seulement pour les entreprises, mais aussi pour les salariés. Les nouvelles générations ont en effet un rapport très différent au travail.

En ce qui concerne les écarts de rémunération, je crains que le retour à la stricte lecture de la directive ne permette pas de satisfaire les attentes actuelles de nos citoyens. C'est un sujet complexe et épineux, mais la France pourrait être précurseur en la matière et plus

audacieuse que d'autres pays. Je regrette donc notre désaccord sur ce point. Les dispositifs de non-discrimination me semblaient importants aussi, tout comme les dispositions relatives aux administrateurs salariés. Les ajouts portés sur la formation de ces représentants sont très intéressants, mais la question de leur nombre est un point clivant.

Pour ce qui concerne le chapitre IV, je suis ravie que certains points aient été directement inscrits dans la loi plutôt que renvoyés à des ordonnances. Je voudrais enfin évoquer le dernier article, portant sur l'évaluation globale du texte, auquel le rapporteur général de l'Assemblée nationale et moi-même tenons beaucoup. Si j'entends la tradition sénatoriale refusant les amendements de remise de rapports, ce dispositif était néanmoins particulièrement important dans le contexte et au regard des nouveautés apportées par ce projet de loi.

M. Michel Canevet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je voudrais tout d'abord rassurer la rapporteure Coralie Dubost. En commission spéciale, nous avons abordé de façon extrêmement positive un bon nombre de points qu'elle vient d'évoquer et qui ont pu faire l'objet de divergences de vues en séance plénière. Sur l'article 61, la commission avait conservé le cœur du dispositif tout en prenant en compte les inquiétudes largement exprimées par diverses organisations professionnelles sur les éventuelles conséquences juridiques d'une inscription sans précaution dans le texte. Cela nous avait amenés à considérer intéressant d'ajouter à la rédaction issue de l'Assemblée nationale les mots : « dans les conditions prévues dans la loi ».

Nous avons abordé un certain nombre de points dans un souci de lisibilité et de simplification des dispositifs. Il s'agit notamment de l'intéressement et la participation ainsi que de la question des sociétés à mission : nous sommes favorables à leur instauration, mais nous avons pensé qu'il fallait faire preuve de simplicité et laisser aux acteurs le soin de s'organiser eux-mêmes.

Parmi les autres points d'avancée au Sénat, relevons la rémunération des dirigeants, qui est un sujet sensible pour l'opinion publique. Notre souhait était de ne pas surtransposer les dispositions de rang européen, afin, selon le vœu du ministre, de ne pas créer de contraintes supplémentaires pour les entreprises. À propos de l'obligation de parité dans les conseils d'administration ou de surveillance des grandes sociétés, si l'on prévoit la nullité de leurs délibérations en cas de non-respect de cette obligation, je crains que le dispositif adopté ne fasse courir des risques juridiques préjudiciables pour les entreprises et pour les tiers.

Concernant le chapitre IV, plutôt que d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, nous avons souhaité inscrire directement dans la loi les dispositions relatives à la facturation électronique et à la tarification du gaz et de l'électricité. Nous avons également apporté des modifications significatives au service du renforcement de la compétitivité des ports français, qui doivent pouvoir réévaluer leurs actifs.

Enfin, l'évaluation de la loi, au chapitre V, est naturellement nécessaire mais, au Sénat, nous sommes partisans de ne pas l'inscrire ainsi dans la loi, afin de laisser les institutions s'organiser librement pour l'effectuer.

M. Roland Lescure, député, rapporteur général pour l'Assemblée nationale. – Je crois qu'il est important que notre commission ait ces quelques éléments à l'esprit : près de 50 articles ont été adoptés conformes par nos deux assemblées et une

centaine d'autres, certes souvent techniques, vont probablement recueillir un accord de notre part dans leur rédaction issue du Sénat.

Nos points de divergence portent sur la cession d'actifs de l'État et notre vision de l'entreprise du XXI^e siècle. Nous avons également d'autres sujets de désaccord, en matière de seuils sociaux par exemple, mais c'est vraiment la vision de ce qu'est l'intérêt social de l'entreprise qui nous sépare, je crois : ce n'est pas un risque juridique mais un accompagnement de la transition des entreprises que nous soutenons. Nous souhaitons également un capitalisme plus responsable en accentuant la transparence sur les écarts de rémunération par rapport au standard européen. Je suis persuadé que nous devons accompagner ce virage important, car c'est une question d'équité et de transparence.

M. Daniel Fasquelle, député. – Je remercie les sénateurs pour leur travail et leur sagesse : je suis d'accord avec eux sur de nombreux points, comme le maintien du stage préalable à l'installation – alors que la majorité reste arc-boutée sur sa position – ; le refus de la cession d'actifs d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux – qui sont une folie alors que ces établissements rapportent chaque année d'importants dividendes à l'État – et enfin les dispositions concernant les seuils, car nous avons trouvé que l'Assemblée n'était pas allée assez loin en matière de simplification. Au sein de notre groupe, nous n'avons finalement qu'un point de divergence avec nos collègues sénateurs : la création de la délégation parlementaire à la sécurité économique, que je soutiens avec mon collègue Olivier Marleix.

J'espère que la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale permettra de trouver un consensus sur de nombreux points et ne sera pas un simple retour au texte adopté en première lecture.

M. Philippe Dominati, sénateur. – Le projet de loi « PACTE » est important pour les entreprises. Nous avons de nombreux points de convergence, qui répondent aux attentes des entrepreneurs, même s'il aurait été souhaitable d'aller plus loin.

La question des privatisations gêne toutefois ce projet de loi et je crains qu'il devienne une « loi alibi ». En effet, nous ne comprenons pas l'entêtement du Gouvernement et de la majorité pour vendre des actifs de l'État. Le Gouvernement a profité d'un véhicule législatif, par ailleurs utile, pour faire passer ces privatisations, qui ne sont pas comprises par l'opinion publique. Il est à craindre que sur cette question, l'État se retrouve de nouveau dans une situation sociale comparable à celle que nous vivons actuellement. Au Sénat, à une très large majorité et dans quasiment tous les groupes politiques, les privatisations ont suscité l'incompréhension. Le sujet n'est pas celui du fonds de rupture pour l'innovation, qui pourrait être financé autrement : rappelons que dans dix à quinze ans les dividendes seront plus importants que le produit du placement des cessions dans les comptes de Bpifrance. Le débat public sur cette question ne fait que commencer.

M. Martial Bourquin, sénateur. – La privatisation d'Aéroports de Paris a toujours été exclue par l'ensemble des gouvernements qui se sont succédé. Le neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que : « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ». Plus de 80 % du trafic aérien passe par Aéroports de Paris, ce qui en fait un monopole national. J'estime donc que la privatisation d'Aéroports de Paris n'est pas constitutionnelle. Les trois entreprises qui doivent aujourd'hui être privatisées rapportent 800 millions d'euros par an à l'État. Seul un

changement du côté des députés sur la question des privatisations pourrait permettre d'arriver à une commission mixte paritaire conclusive.

Mme Véronique Louwagie, députée. – Je me réjouis des apports du Sénat, notamment sur l'assurance-vie, l'épargne salariale, le PEA-PME ainsi que sur le plan d'épargne retraite. Il reste une divergence essentielle sur la privatisation d'Aéroports de Paris. Si l'on peut saluer la constitution d'un fonds pour l'innovation de rupture, cela ne peut être un argument justifiant les privatisations. Cette privatisation est-elle utile à nos concitoyens et souhaitable pour le pays ? Nous devrions prendre en compte les observations de la Cour des comptes en octobre 2018, à propos de la cession d'actifs de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à un groupe chinois. La Cour a déploré de graves insuffisances et une absence de réflexion de l'État quant à la stratégie à adopter face à des investisseurs étrangers. J'attire aussi votre attention sur la question de la privatisation des autoroutes, qui est aujourd'hui remise en question dans le cadre du grand débat national. Nous ne pouvons que nous opposer à cette vision de court terme.

Mme Catherine Fournier, sénatrice, vice-présidente. – Dans le cadre de la procédure accélérée, la commission mixte paritaire demeure la seule manière de confronter les vues des députés et des sénateurs et d'apprécier les points de convergence. Cette démarche était franche et témoigne du respect que nous nous portons en tant que parlementaires. Nous avons le même objectif de croissance et de transformation des entreprises.

Mme Olivia Grégoire, députée, présidente. – Je vous remercie. Toutefois, sur les seuils d'effectifs, les cessions d'actifs et notre vision de la gouvernance et de la responsabilité sociale des entreprises, je constate des divergences importantes. La commission mixte paritaire fut constructive, mais non conclusive.

La commission mixte paritaire constate qu'elle n'est pas en mesure de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.

La réunion est close à 16 heures.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS

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

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons ce matin notre cycle d'auditions consacrées aux infractions sexuelles sur mineurs commises dans un contexte religieux en recevant deux représentants de la Fédération protestante de France.

Je rappelle que notre mission d'information s'intéresse aux infractions commises par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions, à l'exclusion des infractions intrafamiliales. Parmi ces infractions sexuelles, certaines peuvent être commises dans un contexte religieux par des laïcs ou des ministres du culte.

Nous avons entendu mardi des représentants de la Conférence des Évêques de France, qui ont dressé un tableau de la situation au sein de l'Église catholique. Nous avons jugé utile d'entendre les représentants des autres grandes religions présentes dans notre pays. Il est en effet raisonnable de penser que les problématiques auxquelles fait face l'Église catholique sont communes aux autres religions, je pense notamment aux activités de scoutisme dont Mme Marchand pourra nous parler plus en détail.

M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France. – La Fédération protestante de France est une institution ancienne, créée en 1905 au moment de la promulgation de la loi concernant la séparation des Églises et de l'État. Son objet est de représenter le protestantisme français auprès des autorités, d'en défendre les intérêts, et de renforcer les liens entre ses membres.

À sa création, elle ne regroupait que quelques églises et était présidée par un pasteur évangélique. Au fur et à mesure, elle s'est élargie à d'autres églises, puis dans les années 1960 aux œuvres et aux mouvements travaillant dans les domaines de l'action sociale, de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté ou du handicap. Dans les années 1980, enfin, la Fédération protestante de France s'est ouverte aux églises évangéliques pentecôtistes. Aujourd'hui, elle réunit une trentaine d'unions d'églises, manifestant une véritable diversité ecclésiale.

Notre fédération est un espace de réflexion, d'action et de témoignage, notamment autour de tout ce qui concerne la jeunesse, chacune des églises et chacun des mouvements de jeunesse protestants étant évidemment très attentifs à la question qui nous occupe aujourd'hui.

En tant qu'institution représentative du protestantisme, nous sommes très soucieux de la lecture de la Bible. C'est une sorte de marque de fabrique du protestantisme français, et

du protestantisme en général. La Bible est l'un des textes fondateurs qui dénonce le plus explicitement la violence et l'injustice, en particulier à l'égard des plus vulnérables. La lecture attentive de ce texte heurte de plein fouet la difficulté que tout un chacun éprouve à dénoncer l'injustice, la violence, la malveillance et la maltraitance, et à assumer cette dénonciation. L'actualité permanente de ce texte doit nous interpeler.

Du fait de cette attention toute particulière, nos églises ont essayé de répondre à ces problèmes en élaborant un certain nombre de documents et de procédures, en engageant des réflexions et en incitant à être proactifs sur le sujet. Si je rappelle cet enracinement biblique, ce n'est pas par coquetterie intellectuelle mais parce que, dans le christianisme, cette dénonciation de l'injustice est programmatique.

Aucune institution n'est à l'abri de la maltraitance. C'est la raison pour laquelle, dans tous les lieux où les adultes sont au contact d'enfants, que ce soit dans les mouvements de jeunesse ou à la catéchèse, nous sommes très attentifs au discernement de la vocation des cadres, qu'ils soient laïcs ou ministres, au moment de leur recrutement, puis au cours de leur formation. Cette vigilance est devenue constante au cours des années.

Nous sommes évidemment très touchés par les révélations sur les infractions commises dans l'Église. Elles bouleversent les consciences depuis de nombreuses années maintenant et nous rendent encore plus attentifs à ce sujet. Elles nous alertent également pour l'avenir. L'actualité montre que ces faits surviennent sans que l'on ait été en mesure de les repérer ou de les anticiper. La question des blessures faites aux mineurs et de leur maltraitance est loin d'être réglée et touche malheureusement toutes les sociétés.

Pour conclure sur une note positive, je dirai que l'appel incessant de la Fédération protestante de France à la dénonciation, à la prévention et à la justice nous permet d'être auditionnés aujourd'hui par votre mission d'information et de contribuer à vos travaux.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Confrontée aux scandales, l'Église catholique s'est parfois réfugiée dans une forme de déni en refusant de dénoncer des actes passés. Je souhaiterais savoir si la Fédération protestante de France a connaissance de cas similaires de non-dénonciation d'infractions sexuelles en son sein ? Votre fédération a-t-elle été « secouée » par des événements identiques à ceux que vivent l'Église catholique ou l'Éducation nationale, par exemple ?

M. François Clavairoly. – Il y a eu ici et là quelques cas dont la presse s'est fait l'écho. À l'évidence, la question de la maltraitance n'épargne aucune institution. Toutefois, cette réalité n'a pas la même consistance dans le protestantisme français que dans l'Église catholique, et ce pour des raisons sur lesquelles on pourra revenir s'il le faut. Depuis de longues années, les institutions protestantes ont développé une pratique consistant à prendre en compte la parole de la victime, à la mettre en débat avec celle de l'agresseur supposé, et à alerter les autorités, celles de l'église, d'abord, l'autorité judiciaire, ensuite.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – En déclarant que les scandales n'avaient peut-être pas la même consistance dans le monde protestant, cherchez-vous à nous faire entendre qu'un abus spirituel dans l'Église catholique ne serait pas tout à fait similaire à un abus spirituel dans la religion protestante ?

La féminisation du corps pastoral peut-elle expliquer le moins grand nombre d'infractions sexuelles recensées au sein des églises protestantes, étant entendu que le nombre de fidèles est moins élevé que dans l'Église catholique ?

M. François Clavairoly. – Le protestantisme propose un cadre institutionnel différent de celui de l'Église catholique et s'inscrit dans une culture du rapport à l'autre qui est, à mes yeux, spécifique. Son particularisme n'empêche évidemment pas les abus sexuels ou les agressions sur mineurs, mais les rend sans doute beaucoup plus repérables.

Je m'explique : un contexte où prédominent le secret et l'obéissance à l'autorité favorise les agressions. Dans la tradition protestante, la gestion de l'autorité est collégiale à tous les niveaux. Beaucoup de décisions se prennent de façon concertée, dans un esprit de responsabilité partagée, ce qui atténue la possibilité de zones de secret. Dans le monde protestant, il existe une forme de « transparence » qui oblige chacun à parler, créant ainsi un cadre peu propice à la manifestation d'actes répréhensibles.

Les prédateurs sexuels ou les pédophiles qui cherchent à passer à l'acte auront moins tendance à vouloir entrer dans des structures où le risque d'être découvert est plus élevé qu'ailleurs. En d'autres termes, ce n'est pas parce que l'on est catholique que l'on commet des abus, et ce n'est pas parce que l'on est protestant que l'on n'en commet pas. C'est là où les perversions et les agressions sont plus difficilement repérées que l'on trouve les pédophiles.

Pour autant, cela n'exonère en rien les personnes qui commettent des infractions sexuelles dans les églises protestantes, et il y en a régulièrement.

S'agissant de la féminisation du pastorat, nous nous sommes également interrogés sur son impact. Vous le savez, cette féminisation est théologiquement possible depuis le XVI^e siècle, le protestantisme ayant défini le ministère pastoral selon deux caractéristiques non sexuées, l'aptitude à prêcher l'Évangile et l'aptitude à célébrer le sacrement. Malgré tout, il faut attendre le XIX^e siècle pour voir apparaître les premières femmes pasteurs, à l'Armée du salut, d'abord, dans un certain nombre d'églises réformées et luthériennes, ensuite.

Cette féminisation du ministère est-elle un atout pour lutter contre les abus ? Oui, sans doute, dans la mesure où les femmes sont beaucoup plus attentives à ces sujets, du fait même qu'elles ont une responsabilité familiale et qu'elles savent mieux que les hommes – c'est incontestable – ce que c'est que d'éduquer les enfants. Cela étant, le protestantisme a toujours milité pour l'égalité entre l'homme et la femme. Au nom de cette égalité, la femme est-elle davantage un atout qu'un homme bien éduqué ? Ce n'est pas certain.

Ce que l'on peut dire, en revanche, c'est que la féminisation du corps pastoral et celle des instances de décision rend les délibérations et l'attention à la gestion de la structure ecclésiale beaucoup plus humaines. À cet égard, la féminisation représente un atout.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous venez d'indiquer que la collégialité des institutions pouvait expliquer le moins grand nombre d'infractions sexuelles recensées dans le monde protestant. Il existe néanmoins beaucoup de scandales dans les églises protestantes, aux États-Unis notamment. À quoi cela tient-il ?

M. François Clavairoly. – En effet, l'Église protestante a fait face à toute une série de révélations d'abus sexuels, de scandales, de viols sur mineurs, parfois anciens. Récemment, la presse a dévoilé un certain nombre de faits délictueux commis à grande

échelle, aux États-Unis, par exemple, au sein de la Convention baptiste du Sud, ou dans l'Église d'Angleterre.

Je crois malgré tout à la justesse de mon analyse : ce type de méfaits n'est possible que lorsque deux critères sont réunis : le secret et l'autorité « au carré », si je peux m'exprimer ainsi. C'est le cas dans les institutions fermées comme les lycées, les internats ou les orphelinats, ainsi que dans un certain nombre d'églises évangéliques reposant sur des structures extrêmement normées, où l'autorité du pasteur est nettement surévaluée par rapport à celle qui prévaut dans la tradition protestante au sens large. C'est le cas des églises de la Convention baptiste du Sud, et de certaines églises issues de l'immigration.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Un pasteur évangélique a récemment été accusé et condamné pour des viols commis sur une paroissienne entre 2013 et 2015. Quelles sont les procédures mises en œuvre au sein de l'Église protestante de France, afin de faire remonter ce type d'abus ?

M. François Clavairoly. – Ce viol, qui concernait une jeune adulte, relève d'une problématique un peu différente, même s'il s'agit d'une réalité tragique, largement répandue.

En cas d'abus sexuels sur mineurs, les procédures en vigueur dans les églises de la Fédération protestante de France et, par capillarité, dans les autres églises protestantes, sont assez transparentes. Ainsi, dès qu'un conseiller presbytéral ou le responsable d'un mouvement de jeunesse est informé d'agressions sur des mineurs, il alerte l'ensemble de ses responsables. Soit les faits concernent un laïc, et la procédure suit assez naturellement son cours ; soit ils concernent un ministre du culte, et le responsable de ce ministre, autrement dit le secrétaire général de l'église ou, dans la tradition luthérienne, l'inspecteur ecclésiastique, en est alors informé. Celui-ci alerte ensuite les autorités judiciaires dans l'hypothèse où les faits sont avérés.

Pour leur inculquer les précautions à prendre au contact des enfants, il est fortement recommandé aux futurs ministres du culte de passer le BAFA, le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur, ou le BAFD, le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centres de vacances et de loisirs. Il s'agit pour eux d'être en mesure d'animer des camps et des séjours où des enfants seront accueillis. Ces formations comprennent un volet relatif à ces sujets, tout comme la formation pastorale pratique et la formation continue des ministres.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Un ministre du culte suspecté d'agression sexuelle peut-il être suspendu temporairement le temps que la justice se prononce ? Après condamnation, lui retire-t-on automatiquement son ministère ? Que devient-il après avoir purgé sa peine ?

M. François Clavairoly. – Tout ministre des cultes suspecté est en effet suspendu de ses fonctions. S'il est condamné, il perd évidemment son ministère. Une fois sa peine purgée, il s'engage dans un processus de réinsertion, comme tout individu dans la même situation. Un nouveau départ est possible pour lui, mais pas dans son ministère en tout cas.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Comment vous assurez-vous qu'un membre du culte protestant, condamné pour des infractions sexuelles sur mineurs, ne puisse plus être au contact d'enfants ? Existe-t-il un suivi de ces personnes à l'échelon national ? Portez-vous une attention particulière à l'embauche des personnes appelées à travailler dans certains lieux d'hébergement ou à l'Armée du salut, notamment les bénévoles ?

M. François Clavairoly. – Les ministres du culte, une fois condamnés, n'exercent plus au sein de nos églises. Leur réinsertion dans la société se fait par un autre biais professionnel, que nous ne contrôlons en revanche pas.

Nous faisons preuve d'une grande vigilance à l'égard des encadrants, tant au moment de leur recrutement que de leur formation, notamment pour ceux qui travaillent dans des lieux d'accueil. C'est particulièrement vrai pour l'Armée du salut et l'église adventiste.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Le sacrement de réconciliation existe-t-il dans la religion protestante ? Si tel est le cas, pouvez-vous nous dire, en votre âme et conscience, si une agression sexuelle sur mineur est d'abord un crime ou un péché ?

M. François Clavairoly. – On peut répondre de manière simple à une question complexe : pour moi, il s'agit à la fois d'un crime et d'un péché. C'est un crime, du ressort de l'autorité judiciaire, mais un tel acte relève aussi, en vertu d'une interprétation qui n'est absolument pas exclusive ou contradictoire, de l'ordre du péché. Une agression est un acte qui rate sa cible, la mauvaise orientation d'une volonté, d'un geste ou d'une parole.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Madame Marchand, quelles sont les procédures d'alerte mises en œuvre au sein de votre organisation ? Quelles mesures prenez-vous pour prévenir l'embauche d'auteurs d'infractions sexuelles sur mineurs ? Comment la parole des victimes est-elle prise en compte au sein du scoutisme protestant ?

Mme Nadine Marchand, présidente de la commission « jeunesse » et secrétaire générale des Éclaireuses et Éclaireurs unionistes de France. – Pour prévenir d'éventuels problèmes, tous nos animateurs sont déclarés auprès du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ou du ministère des sports, selon la nature des activités qu'ils encadrent. Ainsi, leur identité est vérifiée par les services de l'État, qui peuvent facilement nous alerter sur la présence d'un individu qui serait déjà impliqué dans une procédure ou qui aurait déjà fait l'objet d'un signalement. Il s'agit de notre premier garde-fou.

Le second garde-fou repose sur notre système de formation et d'accompagnement. Les activités du scoutisme durent toute l'année, si bien que les encadrants font l'objet d'un suivi régulier, au long cours, et qu'ils bénéficient de diverses formations, notamment des formations relatives à la maltraitance des mineurs. Nos animateurs sont ainsi capables d'identifier les problèmes, de recueillir les témoignages, et connaissent les procédures en vigueur au sein du mouvement pour l'accompagnement des victimes et de leurs familles.

Lorsqu'une agression sexuelle a lieu dans le cadre d'une activité, on fait en sorte d'écartier l'adulte et de signaler son comportement aux autorités compétentes, ainsi qu'à la famille de la victime. Cela étant, en dix ans d'activité au sein des Éclaireuses et Éclaireurs unionistes de France, je n'ai jamais eu connaissance de cas de pédophilie. En revanche, nous observons une hausse du nombre des agressions sexuelles entre mineurs. Les agressions et abus commis sur des mineurs sont de plus en plus souvent le fait d'autres mineurs. Il est difficile de savoir si cette réalité est nouvelle ou si l'on vient seulement d'ouvrir les yeux. Le fait est, en tout cas, que le scoutisme a mis au jour ce type de violences.

Pour prendre en compte la parole des victimes, on agit essentiellement sur deux leviers. Le premier est pédagogique : il passe par la mise en place de dispositifs d'écoute auprès des jeunes, qui valorisent l'estime de soi et permettent de distinguer ce qui est normal de ce qui ne l'est pas. L'enjeu est d'amener les enfants à se confier et à en parler. Dans le

monde protestant, en général, il existe nombre d'activités, outils et revues pour accompagner la parole des jeunes et leur faire clairement prendre conscience de l'importance du consentement, notion qui pose question aujourd'hui.

Le second levier a trait à nos procédures : nous avons des procédures d'alerte très précises, qui font intervenir des acteurs clairement identifiés, et qui aboutissent *in fine* à une déclaration auprès des autorités compétentes, à savoir la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la Djepva, et les préfectures du lieu de recueil des témoignages. Ces procédures engagent les personnes déclarant nos activités aux autorités c'est-à-dire, pour ce qui nous concerne, les responsables régionaux de notre mouvement.

Pour garantir un accompagnement efficace et de qualité, ces informations remontent automatiquement à l'échelon national : notre commission « mixité » peut apporter de l'aide aux responsables locaux du mouvement en leur prodiguant des conseils juridiques ; les faits signalés sont, quant à eux, systématiquement examinés par le secrétariat général et le bureau de l'association, ce qui n'est possible que parce que notre association est petite.

Enfin, nous nous sommes dotés d'une *hotline* interne, accessible 24 heures sur 24, comparable au numéro national d'urgence 119, dont le rôle consiste à aider les encadrants ou les enfants, à recueillir leur parole et à répondre à leurs questions. Cette ligne permet d'identifier les acteurs de terrain susceptibles de prêter main forte aux victimes supposées et, éventuellement, de discuter avec les familles.

Notre rôle consiste à protéger les mineurs, à leur dispenser un accompagnement pédagogique, et absolument pas à mener l'enquête. En cas de suspicion, nous suspendons l'auteur présumé d'une agression de manière préventive pour éviter qu'il ne demeure au contact des mineurs.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Combien y-a-t-il d'animateurs et de jeunes adhérents au sein de votre mouvement ?

Mme Nadine Marchand. – Notre mouvement compte 6 000 adhérents : 1 500 adultes, animateurs ou cadres bénévoles, et 4 500 enfants.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Comment informez-vous les jeunes de l'existence de votre *hotline* ? Comment s'articule-t-elle avec le 119 ?

Mme Nadine Marchand. – Le 119 est un numéro plutôt destiné aux enfants. La *hotline* est plutôt à destination des encadrants et des animateurs.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avant de recruter vos encadrants et de les laisser au contact des jeunes, vérifiez-vous leur casier judiciaire ou le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, le FIJAISV ?

Mme Nadine Marchand. – Aujourd'hui, c'est la Djepva qui, sur le fondement des déclarations obligatoires qu'on leur transmet, vérifie automatiquement l'identité de nos animateurs, leur casier judiciaire et leur éventuelle inscription au fichier des personnes interdites d'encadrement.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Comment les autorités vous signalent-elles la présence d'une personne posant problème parmi vos bénévoles ? Et sous quel délai ?

Mme Nadine Marchand. – Nous transmettons les déclarations des activités et des encadrants sur l'application en ligne « Téléprocédure d'accueil de mineurs » (TAM). Ces informations sont visées par le département de la déclaration et le département où l'activité se déroule, s'il est différent. Le délai de signalement est variable, mais reste relativement rapide, car le traitement est automatisé.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Vous nous dites ne jamais avoir été confrontée à des cas de pédophilie au sein de votre mouvement. Toutes les associations en charge de la protection de mineurs que nous avons auditionnées s'accordent pourtant sur le fait que 20 % d'une classe d'âge aurait subi une agression sexuelle. Sur vos 4 500 jeunes adhérents, cela représenterait environ 900 personnes. Comment expliquer l'écart entre ce chiffre et la réalité que vous décrivez ?

Mme Nadine Marchand. – En dix ans, je n'ai jamais eu à écarter un accompagnant, parce qu'il aurait commis une infraction sexuelle sur un mineur. En revanche, on m'a signalé des abus sexuels sur des mineurs à l'extérieur du mouvement, ou entre mineurs au sein du mouvement.

M. François Clavairoly. – Les enquêtes montrent en effet qu'un taux assez élevé de mineurs déclare avoir subi des agressions sexuelles. Cela ne signifie pas pour autant que le risque est le même partout. La statistique est générale. En tout cas, on sait qu'une proportion importante des agressions subies a lieu au sein des familles.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Quelles procédures mettez-vous en œuvre quand vous constatez des violences entre mineurs au sein de votre mouvement ? Existe-t-il un profil-type des mineurs auteurs de violences ?

Mme Nadine Marchand. – Nous n'avons pas d'étude précise sur ce point. On comptabilise quatre à cinq cas de violences sexuelles entre mineurs chaque année. Nous traitons ces dossiers selon les mêmes procédures que celles que j'ai décrites pour nos encadrants. La seule différence est qu'il faut aussi tenir compte de la famille de l'enfant agresseur. Je n'ai malheureusement aucun élément concret à vous fournir sur le profil de ces enfants ; il n'existe *a priori* pas de profil-type.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Combien la France compte-t-elle d'écoles confessionnelles protestantes ?

M. François Clavairoly. – Le protestantisme a largement contribué à la rédaction de la loi de 1905. Par cohérence, il a considéré que l'éducation ne relevait pas de la conviction religieuse, mais de la responsabilité de la République. Les 2 500 établissements privés protestants de l'époque ont été confiés à la République, si bien que le protestantisme français ne compte plus aujourd'hui que cinq établissements privés sous contrat : il s'agit donc d'un micro-enseignement confessionnel. Le protestantisme a joué le jeu citoyen, le jeu d'une religion qui se sent à l'aise avec la laïcité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

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](#).

Mardi 19 février 2019

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, secrétaire -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Audition de représentants du Ministère des sports (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 15 h 5.

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, secrétaire -

La réunion est ouverte à 18 heures.

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

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous recevons M. Sébastien Brochot, président de l'association Une Vie, qui met notamment en œuvre le programme de prévention des violences sexuelles sur les enfants PedoHelp.

Les actions de prévention et d'information que mène votre association peuvent contribuer à éviter le passage à l'acte de personnes éprouvant une attirance pour les enfants. Nous souhaitons connaître vos méthodes et les résultats obtenus. Nous sommes également intéressés par vos propositions pour mieux protéger les enfants et les adolescents sur le fondement, par exemple, des bonnes pratiques suivies à l'étranger.

M. Sébastien Brochot, président de l'association Une Vie, en charge du programme international de prévention des violences sexuelles sur les enfants PedoHelp. – L'Association Une Vie a été fondée en février 2017, deux ans après le démarrage de PedoHelp, pour porter le projet, mais également d'autres actions citoyennes. Elle a pour objet la promotion du respect entre les êtres et l'épanouissement de l'individu et du collectif. L'association ne compte que deux membres actifs et, pour des raisons pratiques, aucun adhérent. Elle ne bénéficie d'aucune subvention et vit des interventions de prévention rémunérées et des dons reçus. Elle ne verse aucun salaire et investit l'ensemble des dons dans la création et la distribution de supports de prévention. Une Vie agit presque exclusivement dans le domaine de la prévention des violences sexuelles, *via* des actions d'éducation sur Internet comme en présentiel.

PedoHelp est un projet international de prévention des violences sexuelles ciblant les enfants, en amont donc du passage à l'acte. Un comité d'éthique composé de deux psychiatres – les docteurs Walter Albardier, responsable du Centre ressources pour intervenants auprès d'auteurs de violences sexuelles (Criavs) Île-de-France, et Mathieu Lacambre, président de la Fédération française des Criavs – et de trois

psychologues – Cécile Mièle du Criavs Auvergne, Ève Pilyser, psychanalyste jungienne, et Odile Verschoot, présidente du comité international permanent du Congrès international sur l'agression sexuelle (Cifas) – m'a accompagné dans la création d'un kit de prévention destiné aux personnes concernées par les violences sexuelles sur les enfants : les potentiels agresseurs, les professionnels de la santé, de la justice, de l'éducation et du social, ainsi que les familles.

L'audience prioritaire de PedoHelp demeure toutefois les personnes attirées sexuellement par les enfants, auxquelles le projet délivre un triple message : vous n'avez pas choisi vos fantasmes, mais vous êtes responsables de ce que vous en faites et vous pouvez, à cet effet, vous faire aider par des professionnels. Il est nécessaire de différencier la pensée de l'acte : les personnes attirées par les enfants ne l'ont pas choisi. Nous les déculpabilisons pour mieux les inviter à se livrer à une introspection et, éventuellement, à engager un parcours de soins. Enfermer ces personnes dans le secret et le mal-être ne saurait, en effet, que les fragiliser davantage. Je précise, à cet égard, que le fait de regarder des images pédopornographiques ne ressort pas du domaine de la pensée, mais bien d'un acte illégal.

Le site renseigne, pour chaque pays, les institutions et les associations qui peuvent apporter une aide aux personnes attirées par les enfants. L'internaute a, en outre, accès, dans plus de trente langues, à des réponses à ses questionnements sur le désir de l'enfant, sa capacité de consentement ou ses besoins éducatifs et affectifs et, bien entendu, sur les actes ressortant ou non de la légalité. Certes, une personne privée de capacité d'empathie ne sera pas réceptive à ces messages, mais les thérapeutes affirment – et les études confirment – que la majorité des pédophiles passés à l'acte se sentent dépassés et n'adhèrent pas moralement à leurs comportements.

PedoHelp cible les personnes qui ressentent de l'attirance pour les enfants et qui s'interrogent pour leur apporter des informations dénuées d'ambiguïté. La finalité est d'orienter ceux qui en éprouvent le besoin vers un professionnel de santé formé qui va les accompagner dans un travail thérapeutique. Le guide de prise en charge, rédigé conjointement par Cécile Mièle et les docteurs Mathieu Lacambre et Jean-Philippe Cano, est proposé aux soignants à cet effet. Le kit PedoHelp comprend également un guide destiné aux professionnels de l'enfance et du social pour les aider à repérer les potentielles victimes et auteurs de violences – il est l'outil le plus distribué –, un support informatif pour les parents et un livre de sensibilisation, élaboré avec des pédopsychiatres, destinés aux enfants de six à douze ans. Enfin, une chaîne YouTube diffuse plus de cent vidéos de sensibilisation ; elle a enregistré plus de 200 000 visionnages en deux ans et demi. Elle s'adresse prioritairement aux parents et aux professionnels de l'enfance, pour les sensibiliser aux comportements qui peuvent fragiliser les enfants face à un potentiel agresseur, notamment aux climats incestueux. L'ensemble de nos supports est gratuit.

Le site PedoHelp a reçu, depuis sa mise en ligne il y a un peu plus de deux ans, plus de 60 000 visites et le site Internet de l'association, qui propose au téléchargement les supports de prévention, a été visité plus de 150 000 fois. Peu de temps après son lancement, j'ai été invité à présenter notre projet devant le Comité de Lanzarote au Conseil de l'Europe. PedoHelp a alors été cité comme l'un des projets prometteurs pour la protection des enfants face aux violences sexuelles, aux côtés du programme allemand Dunkelfeld.

Sur Internet, le site PedoHelp poursuit un double objectif : limiter le passage à l'acte des personnes attirées par les enfants et court-circuiter la recherche d'images pédopornographiques en s'appuyant sur des mots-clés tapés sur les moteurs de recherche pour

délivrer des messages de prévention. À titre d'illustration, si quelqu'un renseigne « *preteen porn* » sur Google, il arrive sur le site de PedoHelp ; la manœuvre fonctionne pour des centaines de mots-clés qui ne laissent aucun doute sur l'objectif des internautes concernés.

En présentiel, je suis régulièrement sollicité pour présenter le projet de prévention et ses outils. J'interviens devant des thérapeutes, des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des avocats, des magistrats, des assistants de justice, des agents des forces de l'ordre, des élus locaux, des éducateurs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou encore des psychologues scolaires.

Je propose également des formations pour sensibiliser le public à la prévention des violences sexuelles commises sur les enfants. À la demande d'un diocèse de l'Église catholique, nous avons ainsi organisé avec le Criavs Île-de-France des journées de sensibilisation destinées aux prêtres et aux personnes en charge d'un public mineur – responsables de catéchèse, directeurs et directrices d'écoles catholiques, responsables de mouvements de jeunesse, *etc.* Dans ce cadre, la totalité des prêtres du diocèse ont été sensibilisés. Également sollicité par la communauté juive, j'ai rencontré des formateurs au Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), ainsi que des responsables de mouvements de jeunesse et d'établissements scolaires. Un Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) m'a récemment demandé de former son équipe aux outils de prévention pour faciliter l'accompagnement de personnes attirées par les enfants. En outre, je forme des agents municipaux en charge des activités périscolaires et parascolaires. Lors de chaque intervention, je sensibilise le public au repérage d'enfants potentiellement victimes, aux comportements problématiques d'adultes et d'enfants et, bien entendu, au signalement. J'informe également sur les bonnes pratiques à adopter pour interagir avec les enfants.

L'association se limite à la prévention et ne propose pas d'accompagnement. Je ne me sens, en effet, ni légitime ni compétent pour accompagner des personnes en situation de détresse. Le site PedoHelp renvoie vers des professionnels pour la prise en charge des pédophiles ou des victimes.

Quant à savoir s'il est possible de faire évoluer durablement les attirances sexuelles, des professionnels affirment avoir suivi des patients pédophiles qui, après un travail thérapeutique, ne l'étaient plus. Il ne s'agit ici pas de thérapies de conversion qui se pratiquent dans certains pays, notamment à l'encontre de personnes homosexuelles, mais d'une prise en charge bienveillante, analytique ou cognitivo-comportementale par exemple. Selon eux, il est possible de dépasser les fantasmes pédophiles des personnes qui le souhaitent, de les modifier pour une attirance envers des personnes de leur âge ou, à tout le moins, majeures. Leurs fantasmes ne sont alors plus un handicap ni une souffrance au quotidien.

Le succès de PedoHelp m'a conduit à travailler sur d'autres projets avec les Criavs. Depuis quelques mois, j'ai ainsi rejoint le Criavs Île-de-France, au sein des hôpitaux de Saint-Maurice, en tant que préventeur-formateur. Nous avons mis en place un partenariat avec Une Vie : l'hôpital profite du matériel de tournage et de la visibilité de l'association sur Internet et nous avons développé conjointement deux programmes de prévention.

Le premier programme, consentement.info, est un site Internet destiné à sensibiliser les adolescents et les jeunes adultes à la notion de consentement à une relation sexuelle. Il propose des vidéos, à première vue humoristiques, qui délivrent des messages de prévention essentiels. Lors du lancement, à l'automne dernier, nous avons créé une chanson et

un clip parodique : le clip a été vu près de quatre millions de fois sur les réseaux sociaux et la chanson reprise très largement dans la presse et lors de manifestations contre le sexisme.

Le second projet est beaucoup plus ambitieux : il s'agit du site violences-sexuelles.info, un média d'information sur les violences sexuelles. Il s'étoffera dans les prochains mois pour délivrer aux professionnels et au public des messages fiables sur les violences sexuelles. Il propose des vidéos de prévention, des définitions, notamment une vulgarisation de certains articles du code pénal, et des outils de prévention à destination des professionnels. Nous sommes, dans ce cadre, en cours de rédaction d'un livret détaillant les comportements sexuels des enfants et des adolescents, afin de donner une grille de lecture aux professionnels. Seront ensuite notamment mis à disposition un guide sur l'éducation sexuelle à destination des enfants et un jeu de prévention.

Une Vie a conclu des partenariats avec différentes institutions et peut intervenir lors de manifestations qu'elles organisent : la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIAVS), l'Association pour la recherche et le traitement des auteurs d'agressions sexuelles (Artaas), l'Association interdisciplinaire post universitaire de sexologie (MUS), la Société française de sexologie clinique (SFSC), le Syndicat national des sexologues cliniciens (SNSC) et le projet espagnol Pedopsylia notamment.

Nous proposons aux personnes manifestant une attirance sexuelle pour les enfants de signer une charte de « non passage à l'acte », afin de concrétiser leur engagement. Il s'agit d'un acte symbolique qui peut aider, car, dans notre culture, l'engagement passe souvent par la signature d'un contrat. Le texte, très simple, résume les bons comportements à adopter avec un enfant. La charte peut être utilisée par des thérapeutes avec leurs patients en prévention de la récurrence ou par des CPIP avec les personnes dont ils assurent le suivi. Elle peut être signée en ligne anonymement, en indiquant uniquement un prénom et un pays. Le site comptabilise 239 signataires, soit autant d'enfants qui ne seront pas victimes de violences sexuelles.

Par les réponses à des questions facultatives sur le site, il est possible de connaître certains profils de visiteurs, certes anonymes. À titre d'illustration, je puis vous citer deux exemples de personnes indiquant avoir été aidées par PedoHelp : un homme habitant le Nord de la France, lui-même ancienne victime, venu pour savoir s'il était possible d'avoir des rapports sexuels avec des enfants, ou encore une jeune fille du Nord de l'Angleterre, également attirée par les enfants, qui recherchait des informations sur la pédophilie.

Vous m'avez demandé si j'avais été sollicité par des personnes attirées sexuellement par des mineurs et étant en contact avec eux dans le cadre de leur métier ou de leur fonction.

L'objet de l'association, vous l'avez compris, est plutôt de renvoyer les internautes qui nous contactent vers des professionnels de santé. Il est cependant arrivé que des personnes attirées par des enfants ou des victimes me contactent depuis le site. Il est aussi arrivé que certains me contactent par l'intermédiaire de Facebook ou *via* des commentaires sur YouTube. Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse de messages de pédophiles ou de victimes, je ne réponds jamais seul et fais toujours appel à des psychiatres ou des psychologues.

Je citerai deux exemples significatifs.

Le premier concerne un homme m'ayant écrit un jour qu'il se sentait extrêmement perturbé par la lecture d'un article laissant entendre que les enfants pouvaient ressentir du plaisir sexuel en se masturbant. Jusqu'alors, cet homme se retenait de passer à l'acte, car il pensait justement que les enfants ne pouvaient pas prendre de plaisir. À la lecture de son message, j'ai immédiatement fait appel à deux psychologues, qui lui ont expliqué ce qu'était la masturbation infantile, l'incapacité de consentement de l'enfant, et qui lui ont rappelé l'illégalité de tout acte sexuel avec un mineur. L'homme nous a par la suite répondu que notre message l'avait aidé à comprendre et l'avait apaisé.

Le second exemple est celui d'un jeune homme de vingt-deux ans, qui m'a demandé si le fait d'aimer sortir avec des mineures âgées de neuf à douze ans faisait forcément de lui un pédophile. Le Docteur Albardier et moi-même lui avons rappelé que toute relation sexuelle ou amoureuse avec des mineurs de moins de quinze ans est interdite quand on est soi-même âgé de plus de dix-huit ans. Nous l'avons invité à se rapprocher du Criavs de sa région pour être mis en contact avec des professionnels pouvant l'accompagner.

Enfin, vous m'avez demandé si la France y gagnerait à s'inspirer des bonnes pratiques en vigueur à l'étranger. Pour moi, la réponse est oui. Par exemple, le projet allemand *Dunkelfeld*, ou « zone d'ombre » en français, est très pertinent. Entre 2005 et 2018, ce réseau d'une dizaine de centres a reçu 9 000 appels, évalué 2 900 personnes et proposé un soin à 1 550 patients. Il a misé sur des publicités destinées spécifiquement aux personnes attirées par les enfants, qui ont été diffusées à la télévision allemande avant le journal de 20 heures et pendant la mi-temps des matchs de foot. Les publicités anglophones de ce projet renvoient vers un site proposant un formulaire d'auto-évaluation qui redirige l'internaute, si nécessaire, vers une offre de soins.

Je pense également au projet hollandais *Stop it Now*, qui a mis en place un numéro d'appel pour les personnes ressentant de l'attirance pour les enfants. Un service similaire serait très utile en France, comme le recommande d'ailleurs le rapport de la Commission d'audition sur les auteurs de violences sexuelles. L'idéal serait évidemment de mettre en place un numéro gratuit, accessible 24 heures sur 24, sept jours sur sept et, en appui, un site internet proposant un formulaire d'auto-évaluation. L'important est de donner les moyens humains et financiers pour que la ligne soit opérationnelle, et de faire en sorte que les centres médico-psychologiques puissent accueillir et accompagner ce public.

Permettez-moi pour terminer d'attirer votre attention sur deux points.

Premièrement, il serait pertinent de s'accorder sur une terminologie qui aide à la prévention. Certains termes fréquemment utilisés par les institutions, les associations et les médias me semblent particulièrement contre-productifs : par exemple, parler d'une personne poursuivie « pour pédophilie » n'aide pas les personnes attirées par les enfants à en parler et à demander de l'aide. Qualifier ces individus de « prédateurs », de « monstres » ou de « pervers » est également contre-productif : cela n'aide personne, ni les personnes qui pourraient passer à l'acte ni celles qui seraient susceptibles de repérer des victimes.

Deuxièmement, il serait pertinent de rappeler que les violences sexuelles sont commises le plus souvent au sein de la famille, que les petits garçons peuvent aussi être victimes de ces violences, et que les femmes peuvent également commettre de tels actes.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Pourriez-vous nous présenter votre parcours et nous dire ce qui vous a poussé à créer votre association ?

M. Sébastien Brochot. – J’ai décidé il y a quelques années de m’investir dans des projets citoyens. Je me suis d’abord impliqué dans la lutte contre l’antisémitisme, avant de m’intéresser à partir de 2015 à la question de la protection de l’enfance. J’appartiens à une génération qui a grandi au moment où des affaires retentissantes ont éclaté, comme l’affaire Dutroux, par exemple. Il me semblait naturel de chercher à comprendre ce qui pouvait être amélioré dans ce domaine. Après avoir réalisé un documentaire sur la pédophilie, j’ai décidé d’aller plus loin et de lancer le projet PedoHelp.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Vous nous expliquez qu’il faut « déculpabiliser » les auteurs de violences sexuelles. En abusant de mineurs de moins de quinze ans, ils sont pourtant bel et bien coupables. Pour m’être beaucoup intéressée au sujet, je suis pour ma part convaincue que les enfants ayant subi des agressions sexuelles sont bien les victimes de prédateurs. Nos auditions nous ont permis de mieux comprendre leur comportement et de nous apercevoir que l’ensemble du processus qu’ils mettent en œuvre pour gagner la confiance de leur victime est destiné à faire du mal à l’enfant.

M. Sébastien Brochot. – Je rappellerai d’abord qu’un enfant peut surmonter l’agression qu’il a subie et avancer dans la vie, selon qu’il dispose d’une plus ou moins grande capacité de résilience.

Déculpabiliser les individus attirés par les enfants – et non ceux qui sont déjà passés à l’acte – les aide à faire leur introspection, ce qui est le premier pas vers la prévention et d’éventuels soins. Il est préférable de leur tendre la main que de les montrer du doigt.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Vous devriez parler de compréhension et d’empathie plutôt que de déculpabilisation. Il ne faut pas donner le sentiment qu’on leur accorde notre bénédiction...

M. Sébastien Brochot. – Il ne s’agit en aucun cas de leur donner notre bénédiction. Je dis simplement que l’on ne choisit pas ses fantasmes. On décide seulement de ce que l’on en fait. Ces personnes ne doivent plus avoir peur de dire ce qu’elles ressentent. Moins elles peuvent s’exprimer, plus celles-ci risquent de passer à l’acte.

Si je suis prudent quant à l’emploi du mot « prédateur », c’est que dans la majorité des cas, il existe un lien privilégié entre l’auteur d’une agression sexuelle et sa victime. En outre, parler de lui comme d’un prédateur revient en quelque sorte à le déshumaniser. Désigner le coupable comme un monstre nous empêche de nous remettre en question. Or nous avons tous un rôle à jouer dans la prévention des violences sexuelles sur mineurs.

Mme Dominique Vérien, rapporteur. – Un enfant est par nature une victime plus facile à abuser. Consciemment ou non, une personne qui est attirée par un enfant élabore une forme de stratégie pour atteindre son but. Si le terme de « prédateur » n’est pas forcément adapté à un individu qui n’est pas passé à l’acte, il l’est tout de même pour ceux qui commettent des agressions sexuelles.

M. Sébastien Brochot. – Je persiste : le terme de « prédateur » me dérange profondément et me paraît contre-productif. Les auteurs d’agressions sexuelles restent, quoi qu’on en pense, des êtres humains.

Mme Dominique Vérien, rapporteur. – En deux ans, combien de personnes avez-vous réorienté vers des professionnels de santé ?

M. Sébastien Brochot. – Je n’ai pas les chiffres exacts. Personnellement, j’ai dû en réorienter une cinquantaine.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Votre réflexion sur la prévention est intéressante, car elle se fonde sur la distinction entre les auteurs d’agressions sexuelles et les personnes qui ne sont pas encore passées à l’acte. De mon point de vue, la prévention n’est possible que pour ceux qui n’ont pas encore commis de violences.

M. Sébastien Brochot. – Aider les auteurs d’agressions sexuelles à ne pas récidiver est aussi indispensable. Je suis pour la prévention avant et après le passage à l’acte.

M. Stéphane Piednoir, président. – En réalité, il me semble qu’il existe deux types de profils : d’un côté, les véritables prédateurs, qui mettent en place des stratégies très élaborées, de l’autre, des individus avec des pulsions, qu’il est possible de réorienter avant le passage à l’acte. Selon vous, combien de personnes êtes-vous parvenu à faire sortir de l’impasse ?

M. Sébastien Brochot. – En matière de prévention, il est toujours difficile d’avancer des chiffres. En tous cas, beaucoup de professionnels m’ont assuré que ce projet aiderait de nombreuses personnes.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 50.

Mercredi 20 février 2019

- Présidence de Mme Françoise Laborde, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Jean-Sébastien Barrault, président, et Mme Ingrid Mareschal, déléguée générale de la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) (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](#).

Audition de représentants de la direction de l’administration pénitentiaire du Ministère de la justice (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 h 20.

**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

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 17 h 50

**Audition de M. Marcel Genet, Président-Directeur général de Laplace Conseil
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 10

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

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Michel Vaspart, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Audition de M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de
responsabilité de la Fédération française de l'assurance**

M. Michel Vaspart, président. – Mes chers collègues, nous reprenons cet après-midi les auditions de notre mission d'information consacrée aux risques climatiques. Je rappelle que cette mission d'information a été créée à la demande du groupe Socialiste et républicain, et que notre collègue Nicole Bonnefoy en est la rapporteure.

L'objectif principal de cette mission 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, en tenant compte des effets du changement climatique. Nos réflexions intègrent également des mesures de nature préventive, qui permettent de limiter les conséquences des aléas naturels et donc de maîtriser les besoins d'indemnisation.

Nous recevons aujourd'hui M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (FFA), que je remercie d'avoir accepté d'être entendu par notre mission d'information.

Dès lors que les assurances jouent un rôle important dans la mise en œuvre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, il nous a paru important d'entendre rapidement votre fédération, qui regroupe les principaux acteurs du secteur de l'assurance. Vous pourrez notamment nous présenter votre point de vue sur le fonctionnement actuel du régime et son avenir, en lien avec le changement climatique. Nous avons également des interrogations sur les conditions d'indemnisation de certains risques et sinistres situés actuellement hors du régime « catnat ».

Sans plus attendre, je vous laisse la parole pour une présentation liminaire avant de passer aux questions de notre rapporteure et des autres membres de la mission.

M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance. – Merci M. le président, Mme la rapporteure, mesdames et messieurs. Je vais essayer de présenter la vision des assureurs sur la question de l'indemnisation des dommages causés par les aléas naturels d'une manière générale. Je précise bien que nous nous préoccupons des aléas naturels dans leur ensemble, dans la mesure où seulement une partie de ce sujet est traitée par le régime « catnat ». Or, nous souhaitons adopter une vision globale du problème : si la loi a décidé que le régime « catnat » englobait un certain nombre d'éléments, c'est bien les risques climatiques, d'une manière générale, qui peuvent poser des problèmes dans le monde et en France en particulier.

Je souhaiterais évoquer en premier lieu le périmètre du régime « catnat » – sans trop entrer dans le détail, étant donné que vous avez auditionné la Caisse centrale de réassurance (CCR), spécialiste sur le sujet. Le régime « catnat » est très particulier, peu de pays disposent d'un système comparable à celui dont nous bénéficions en France, hormis peut-être l'Espagne. Ce dispositif se fonde sur un partenariat entre le public et le privé au sein duquel les assureurs jouent leur rôle mais, et c'est là une particularité du régime, l'action des assureurs se situe strictement dans le cadre de la loi : ainsi, le texte qui figure dans les contrats d'assurance couvrant les personnes contre les catastrophes naturelles, de même que le prix ou les modalités d'indemnisation sont fixés par la loi. Les assureurs ne sont donc que le bras armé d'un régime voulu par le législateur.

Par ailleurs, ce régime bénéficie *in fine* d'une garantie de l'État. En effet, l'assurance a besoin de frontières pour remplir ses fonctions, l'illimité étant impossible à assurer. Par exemple, si une même année se produisent un tremblement de terre à Nice et une inondation centennale de la Seine, toutes les compagnies d'assurance de France seraient ruinées. C'est pourquoi l'État se réserve la possibilité d'intervenir si une année se révèle particulièrement mauvaise ; c'est le sens de cet accord public-privé entre les assureurs et l'État via l'instrument qu'est CCR, réassureur « public » du régime.

Le régime « catnat » couvre les dommages aux biens de toute entreprise, toute collectivité territoriale, ou tout particulier. Il ne s'agit pas d'une assurance obligatoire, mais d'une extension obligatoire aux contrats d'assurance. Dès lors qu'un bien est assuré, il est obligatoirement couvert contre les catastrophes naturelles. A l'inverse, si le propriétaire d'une maison n'est pas assuré, alors il n'est pas couvert contre les catastrophes naturelles. Sur le territoire métropolitain, 99 % des Français et 99 % des entreprises sont couverts contre les catastrophes naturelles, une proportion de 1 % ayant décidé de ne pas s'assurer contre les incendies, les catastrophes naturelles, etc. Il s'agit de la première limite de ce régime : ceux qui ne veulent pas s'assurer ne sont pas couverts contre les dommages liés aux catastrophes naturelles.

Une deuxième limite est que le régime ne couvre pas les récoltes non engrangées des agriculteurs. Nous estimons que c'est un point faible de la protection contre les aléas climatiques en France. La question agricole est exclue du régime, puisqu'elle relève du régime des calamités agricoles.

Enfin, une troisième limite pourrait être l'exclusion des dommages causés par le vent du périmètre de la garantie. Ainsi, les tempêtes Klaus, Lothar et Martin qu'a subi la France ces dernières décennies n'étaient pas couvertes par le régime « catnat » mais par la garantie tempête. Cette dernière est également obligatoire mais ne bénéficie pas de la réassurance de l'État : il s'agit d'un marché totalement libre, entièrement aux mains des assureurs et réassureurs privés. La loi précise cependant que les vents cycloniques dans les territoires d'outre-mer sont couverts par le régime « catnat ».

Si nous devons faire un bilan du régime « catnat », plusieurs points faibles pourraient être relevés.

En premier lieu, dans le secteur agricole, seules 30 % des exploitations sont assurées contre le risque climatique et donc 70 % ne le sont pas. Certes, l'ex-Fonds de calamité agricole – aujourd'hui Fonds national de gestion du risque agricole (FNGRA) – intervient dès lors qu'un agriculteur n'est pas assuré. Néanmoins, ce fonds ne peut intervenir sur les grandes cultures et la viticulture, considérant que dans ces deux cas précis, une

assurance est disponible. Le FNGRA intervient en revanche pour les dommages sur les prairies, les arboricultures et les cultures maraichères, dès lors que l'offre d'assurance n'est pas suffisante.

Nous travaillons avec le ministère de l'agriculture pour voir comment développer davantage l'assurance multirisque climat. Il y a là un problème économique, puisque le « *business model* » des agriculteurs ne leur permet pas de s'assurer. Il existe donc des subventions accordées par les pouvoirs publics pour pouvoir souscrire une prime. L'État verse ainsi 115 millions d'euros, prélevés sur le deuxième pilier de la politique agricole commune. Néanmoins, s'il fallait couvrir l'ensemble de la « ferme France », près de 500 millions d'euros d'aides aux agriculteurs seraient nécessaires. L'enjeu est là : dans quelle proportion l'effort incombe-t-il aux assureurs, d'une part, et aux pouvoirs publics, d'autre part ? Nous en discutons actuellement.

L'outre-mer constitue le deuxième point faible de notre dispositif. L'année 2017 a été terrible pour ces territoires, avec une triade d'ouragans (Irma, Harvey, Maria) et nos compatriotes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont vécu un véritable désastre. Toute la question est désormais de savoir dans quelles conditions il serait possible de maintenir une présence pérenne des assurances sur les territoires d'outre-mer, sachant qu'une personne sur deux n'y est pas assurée. Notre souhait demeure que de grands assureurs continuent de travailler sur ces territoires, mais nous savons qu'ils sont de moins en moins nombreux et que les événements de 2017 ne les incitent pas à rester. Par ailleurs, nous devons faire face à des problématiques de logements, avec de nombreuses habitations provisoires ou insalubres et donc difficiles à assurer. Cela devient un vrai problème dès lors qu'un ouragan se présente. Pour rappel, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les dégâts causés assurés s'élèvent à 1 800 millions d'euros. C'est une question sur laquelle nous travaillons avec la CCR. Le nœud du problème, à notre avis, réside dans les politiques de prévention et les normes de construction. Les normes de prévention spécifiques aux aléas que représentent les séismes, le vent et la submersion marine n'ont jamais été véritablement mises sur la table. Nous allons faire des propositions à ce sujet.

Finalement, les assureurs considèrent que le régime « catnat » a permis, dès 1982, de protéger le patrimoine économique et individuel des Français. Néanmoins, compte tenu de la nouvelle donne climatique – nous avons fait une étude en 2015 sur l'impact que pouvait avoir le changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2040 – et des retours d'expériences que nous avons sur les grandes inondations récentes – dans les Alpes maritimes, mais aussi dans l'Aude – nous pensons que ce régime a besoin d'être « toiletté ».

Le principe général d'un régime solidaire, universel, couvrant tout le pays, est une bonne solution, permettant à tout le monde d'être couvert, contrairement à d'autres pays voisins. Par exemple, en Allemagne, lors des dernières inondations, une personne sur deux n'était pas assurée ; certaines personnes ayant tout perdu, c'est l'État qui a dû intervenir. Nous savons néanmoins que sous pression et dans l'urgence, l'État ne peut faire son travail de manière optimale.

Si globalement, nous pensons donc qu'il s'agit d'un bon régime, nous estimons que certains éléments pourraient être changés ou actualisés. Par exemple, les frais de relogement des personnes dont la résidence principale a été rendue inhabitable devraient être couverts par le régime. Cela fait partie de l'aide qu'un sinistré attend naturellement de son assureur. Aujourd'hui, les frais de relogement ne sont pas pris en charge même si certains assureurs acceptent de le faire, de manière contractuelle.

J'aimerais également aborder la question de la sécheresse, sujet qui génère beaucoup d'inquiétude de notre côté. La sécheresse est le péril le plus dynamique dans notre pays, avec des conséquences à la fois sur les agriculteurs et les particuliers, par le biais des phénomènes de résilience des maisons individuelles. Ce péril doit donc être traité différemment. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit que des études de sous-sol sont désormais obligatoires lorsqu'on construit une maison sur une zone argileuse. Cette disposition est susceptible d'exercer une vertu pédagogique vis-à-vis de la personne, mais aussi du constructeur, qui adaptera ainsi les fondations à la nature du sous-sol. Il existe donc des solutions pour lutter contre ce fléau de la sécheresse, mais elles ne figurent dans aucun document technique unifié (DTU) ni aucune réglementation.

Je termine par la question des franchises, sujet sur lequel nous sommes encore en discussion. Il nous semble que la franchise légale de 380 euros pour un particulier et de 10 % du montant des dommages pour les entreprises permet de responsabiliser les personnes. Certes, il est difficile de le dire au moment où arrive le sinistre, mais nous maintenons l'idée qu'il faut conserver une franchise dans le régime « catnat ». C'est d'ailleurs cet aspect qui, lors des débats parlementaires relatifs à la création de ce régime, avait été mis en avant par le législateur. Le système n'est peut-être pas suffisamment lisible, certaines choses peuvent sûrement être ajustées, mais le principe de la franchise semble plutôt bon.

Nous demandons cependant de petits ajustements concernant les commerçants et les artisans. En 2016, lors des grandes inondations, nous avons été confrontés à des boulangeries ou magasins totalement inondés, avec près de 200 000 ou 300 000 euros de réparations. La franchise étant de 10 %, certains petits commerçants assurés n'ont pas pu redémarrer leur activité, parce que ces 30 000 euros de franchise les ont ruinés. Il nous semble donc préférable de plafonner cette franchise à 10 000 euros pour les petits commerces. Nous avons fait une proposition en ce sens.

Pour conclure, je dirais que nous ne souhaitons pas une réforme, mais une actualisation de ce régime qui nous semble être globalement un bon régime, protecteur et équilibré économiquement.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Merci beaucoup. Ce que vous avez dit est extrêmement intéressant et va susciter de nombreuses questions. Je vais être brève. Je suis d'accord avec vous sur le fait que le régime fonctionne plutôt bien dès lors qu'il y a une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il s'agit d'un régime solidaire universel qui permet de couvrir 99 % des personnes. Peut-être est-il néanmoins possible d'améliorer le système, de manière à le rendre encore plus solidaire. Je pense notamment à la problématique agricole que vous avez évoquée. Serait-il envisageable de créer un dispositif englobant cette problématique, mais aussi celle du vent par exemple, afin de garantir une plus grande solidarité et une meilleure lisibilité du système assurantiel ?

Par ailleurs, la garantie « catnat » a été créée en 1982, date à laquelle les catastrophes naturelles étaient sensiblement différentes. Peut-être faut-il redéfinir aujourd'hui ce qu'est une catastrophe naturelle, en partant du constat que ce qui était considéré comme exceptionnel en 1982 est devenu habituel. Il s'agirait donc d'élargir le socle commun de l'assurance.

M. Stéphane Pénet. – Je comprends très bien ce que vous dites sur la complexité du système pour les Français. Quand on explique, par exemple, qu'une tempête n'est pas une

catastrophe naturelle, les personnes ont tendance à rester dubitatives. Néanmoins, il faut comprendre que tout ce qui rentre dans le périmètre des catastrophes naturelles engage l'État. Or, l'État a tendance à dire qu'il faut laisser le marché fonctionner seul quand cela est possible. En cela, je ne peux pas lui donner tort. Aujourd'hui, le risque tempête, contrairement au risque d'inondation, à la submersion marine ou à la sécheresse, est extrêmement volatile et aléatoire, donc facilement assurable. Globalement, hormis en outre-mer, le risque tempête n'a pas besoin d'une garantie de l'État pour pouvoir fonctionner correctement. L'assurance et la réassurance de marché sont capables d'assurer ce risque, d'où son exclusion du régime « catnat » qui, je le rappelle, cible les risques non assurables. L'essentiel demeure que la couverture soit obligatoire, afin qu'en cas d'inondation, de tempête, ou de glissement de terrain, la personne soit assurée, quelle que soit la garantie mise en jeu. Je comprends la position de la direction du Trésor, lorsqu'elle souhaite exclure ce qui peut l'être du régime « catnat », dès lors que les Français sont protégés par ailleurs.

Pour ce qui est du régime agricole, la situation est plus compliquée, dans la mesure où des biens non matériels sont impliqués. Si les bâtiments d'agriculteurs et le matériel sont couverts par la garantie « catnat », tel n'est pas le cas des récoltes. Néanmoins, pour les récoltes, la problématique est très différente : il ne s'agit plus de reconstruction mais d'indemnisation, pour permettre à l'agriculteur de redémarrer. L'inclusion des pertes sur récoltes dans le régime « catnat » créerait ainsi des problèmes techniques.

Je comprends donc votre souci de simplification, mais il pose des problèmes techniques ou économiques compliqués à résoudre.

Concernant la redéfinition des catastrophes naturelles, d'après nos chiffres et nos courbes, le niveau d'indemnisation était globalement relativement stable - volatile, certes, mais stable – jusque très récemment. Cependant, depuis une dizaine d'années, nous constatons le franchissement d'un palier quant aux indemnisations versées. Cette évolution n'est pas strictement liée au changement climatique ; elle s'explique également par l'aménagement du territoire et une croissance des richesses plus rapide dans les zones vulnérables. Le même évènement climatique coûte ainsi plus cher qu'auparavant, car il existe une plus forte concentration des richesses en bord de rivière, de mer ou de montagne, qui sont les zones les plus vulnérables de notre pays. Nous constatons donc que seulement 20 à 25 % de l'augmentation du niveau d'indemnisation est liée au changement climatique. Ces chiffres ne sont donc pas encore réellement significatifs. Enfin, la qualification de l'évènement n'est pas fondamentale au regard des enjeux actuels du régime « catnat ». Cette évaluation ne relève pas des assureurs mais d'une commission interministérielle, avec des spécialistes qui, sur la base de statistiques, disent si oui ou non un évènement est une catastrophe naturelle, au regard de la période de retour, de 10, 20 ou 30 ans selon les évènements. De notre côté, nous ne siégeons pas au sein de cette commission ; en revanche, la CCR y siège et en assure le secrétariat.

Mme Gisèle Jourda. – Je ne reviendrai pas sur la problématique du relogement ou de la franchise. En revanche, nous n'avons pas du tout évoqué la vétusté, surtout en matière d'équipement collectif pour les collectivités, comme les écoles ou les bâtiments publics, et pour les particuliers.

Je tenais également à aborder la question des automobiles. Les familles percevant de faibles revenus ont tendance à prendre une couverture minimale pour leur véhicule, en s'assurant uniquement pour le dommage à un tiers. À la suite d'une catastrophe naturelle, ils

ne sont donc pas assurés, et si leur véhicule n'est plus récupérable, ils ne peuvent plus travailler ou emmener leurs enfants à l'école.

Enfin, vous avez évoqué les pertes de récolte, mais il existe également des problématiques spécifiques liées par exemple à des cuves déplacées par la catastrophe, dont j'ai compris qu'elles n'étaient pas totalement couvertes par le régime.

Mme Françoise Cartron. – Je voudrais continuer sur ce problème de la viticulture. Nous constatons, à chaque fois que nous avons des aléas climatiques, que très peu de viticulteurs sont assurés. Ils nous opposent le fait que c'est très coûteux, que l'assurance leur paraît inaccessible, et sont ainsi confrontés à des pertes de récoltes non assurées. En Gironde, il est parfois proposé à des viticulteurs de s'équiper avec du matériel permettant d'anticiper ou de disperser les phénomènes de grêle, mais c'est également très coûteux. Envisagez-vous de vous intéresser au volet de la prévention, dans les réflexions que vous menez, par exemple concernant la grêle ? Les contrats d'assurance pourraient-ils prévoir un accompagnement en termes de prévention ?

M. Patrick Chaize. – Le système « catnat » fonctionne comme une extension des contrats d'assurance : *quid* des biens qui ne sont pas assurables ? Je pense au cas concret, vécu dans mon département, d'un arbre qui tombe dans un cimetière et casse plusieurs concessions, sans que rien ne soit assuré. Comment accompagner la collectivité dans ce cas ? C'est un exemple qui pourrait être décliné sur d'autres sujets.

M. Marc Daunis. – Dans mon département, certaines personnes signalent encore des retards sur les indemnisations. Pensez-vous qu'un travail particulier doit être fait là-dessus ? Il y a un écart incompréhensible entre les situations vécues sur le terrain par certaines victimes et les statistiques données, par exemple, lors de l'audition de la CCR : représentation ou réalité ?

Par ailleurs, il y a une évolution du caractère exceptionnel des catastrophes naturelles, certains aléas devenant habituels. Comment pourra être délimité, à l'avenir, le périmètre des catastrophes naturelles ? Si la pluie centennale devient décennale et même annuelle, comment va-t-on pouvoir mesurer et suivre cet événement ?

Mme Nelly Tocqueville. – Je voudrais évoquer tout d'abord la responsabilité des propriétaires. Si j'adhère à la nécessaire responsabilisation des propriétaires, malgré tout, un grand nombre d'entre eux ont fait construire à une période où une évaluation n'était pas nécessaire, ou se sont portés acquéreurs d'un bien sans connaissance des risques encourus : comment évaluer leur part de responsabilité dans ces cas-là ?

Ma deuxième question porte sur la coopération avec Météo France. Au vu des prévisions, qui indiquent que les risques climatiques doubleraient d'ici 2050, comment envisagez-vous de travailler avec Météo France pour évaluer la progression des biens à assurer ?

M. Jean-François Husson. – Je pense qu'il y a un travail à faire sur les biens non assurables aujourd'hui, pour les particuliers comme pour les entreprises ou les collectivités. Nous avons également un deuxième chantier sur le champ d'application des garanties ; il existe actuellement un certain nombre d'exclusions de garanties. Par exemple dans le cas de coulées de boues, c'est l'État qui va financer la reconstruction d'une route : est-ce que cet exemple vous semble susceptible de rentrer dans une extension de garantie ? Il faut également

faire en sorte qu'il n'y ait pas d'anti-sélection et que ce soit accessible au plus grand nombre afin que toute la communauté des assurés puisse y souscrire. Sinon, on se retrouve dans le même cas que pour les calamités agricoles : quand seulement un tiers des agriculteurs s'assure, c'est qu'il existe un problème d'anti-sélection et donc un problème de périmètre des biens assurés par rapport aux risques encourus.

M. Vincent Segouin. – Nous avions auparavant le fonds de calamité agricole, qui constituait une deuxième petite sécurité sociale, puisqu'il ne disposait jamais des fonds suffisants pour indemniser les risques réels. Il a été transformé en fonds relatif aux aléas climatiques et risques assurables. Est-ce que ces aléas climatiques, sur lequel il y a une vraie réflexion, vont être transformés en catastrophes naturelles ?

Ma deuxième question porte sur les franchises. Quand une personne fait face à un deuxième sinistre, dans le régime « catnat », la franchise est doublée, voir triplée, ce qui pose un vrai problème.

Je voulais également revenir sur le délai de traitement des sinistres : nous sommes souvent dans l'attente des arrêtés, qui sont relativement longs à arriver, surtout quand il ne s'agit pas d'un sinistre sériel mais d'un cas particulier, liés par exemple à la sécheresse ou aux sols argileux.

Enfin, je souhaitais connaître votre sentiment sur l'évolution du risque climatique ? Comment voyez-vous l'avenir ?

M. Daniel Gremillet. – Le dossier agricole, qui est un véritable sujet, peut déteindre sur l'ensemble des autres risques : à quel niveau de compétitivité pourrions-nous être, si on le rendait obligatoire ? Aujourd'hui, le gros problème, c'est que 30 % seulement des agriculteurs sont assurés. Aujourd'hui, la parité du un pour un n'est plus respectée entre financement privé et financement public, puisqu'on est même allés jusqu'à prendre une partie des réserves du fonds des calamités pour le reverser sur le budget général.

Ma deuxième question porte sur le fonctionnement du système, sur cinq années : on enlève la meilleure année et la moins bonne, et si on doit faire face à deux sinistres, le niveau de rendement assurable est tellement bas que cela ne vaut même pas la peine de s'assurer. Il y a un vrai problème de redéfinition de l'assurance.

Ma dernière question concerne les pertes de fonds : par le passé, le fonds du régime des calamités agricoles prenait en compte les situations dans lesquelles la terre végétale était complètement enlevée, mais avec l'évolution des risques, ce phénomène devenant de plus en plus fréquent, nous voyons bien que ce n'est plus adapté.

Mme Évelyne Perrot. – Je voulais vous parler d'urbanisation : dans ma commune nous avons des terres argileuses. Auparavant, les maisons étaient faites en pans en bois, ce qui permettait de faire bouger la structure en cas de sécheresse, alors qu'aujourd'hui les maisons sont en dur, avec des problèmes de fissures. Dans ce contexte, j'ai fait réaliser un plan d'étude des sols dans ma commune, ce qui nous a permis de connaître les veines argileuses et donc de changer complètement l'orientation de construction dans le village pour éviter ces veines. Ne serait-il pas intéressant de demander aux communes de réaliser ce genre d'études ? Certes, certaines terres deviennent ainsi non constructibles, mais ce type de cartographie, qui ne coûte pas très cher, est un facteur de sécurité pour le village.

Mme Pascale Bories. – Au niveau de l'assuré, a été évoquée la multiplicité des risques de catastrophes naturelles. Dans ce contexte, je me posais la question de la possible radiation des assurés, si ces catastrophes ont tendance à se multiplier. Quelle est l'attitude des compagnies d'assurance ? Est-ce que, comme on a pu le dire, au bout de trois sinistres, il y a un risque de radiation pour les assurés concernés ?

Pour rebondir sur le côté préventif, est-ce que les assurances incitent aussi à la prévention, par le biais de partenariat avec les collectivités par exemple ? Le principe des veines argileuses est intéressant : est-ce que vous incitez les particuliers ou les entreprises à s'équiper pour se protéger ? Ont-ils des remises sur leurs cotisations, ou une baisse de franchise, s'ils se sont équipés en respectant les indications des plans de prévention du risque inondation (PPRI) ?

Enfin, à l'étranger, la notion de catastrophes naturelles n'est pas reconnue de la même façon. Vous devez sûrement travailler dans certains pays limitrophes en Europe : y a-t-il des différences d'indemnisation ? Nous avons l'exemple de l'Île Saint-Martin, où selon qu'on se situe sur la partie française ou hollandaise, le système d'indemnisation est différent.

M. Stéphane Pénet. – Je note de nombreuses interrogations sur les faiblesses du régime et les améliorations qui pourraient être apportées.

Très rapidement, sur la question des automobiles : effectivement, environ 15 % des propriétaires de voitures ne s'assurent qu'au strict minimum, uniquement contre les dommages aux tiers. Dans ce cas, il s'agit d'une décision du propriétaire : si mon véhicule est très vieux, je décide de ne pas l'assurer en dommages. La question est de savoir si l'assureur a bien prévenu l'assuré de la situation. Nous insistons sur le rôle de conseil de l'assureur, qui doit prévenir qu'avec ce type d'assurance minimum, le propriétaire ne sera pas couvert en cas de catastrophe naturelle. L'engagement est clair : nous ne faisons que conseiller aux assurés de s'assurer en dommages, pour être couverts sur les catastrophes naturelles.

Sur la vétusté, je rappelle que lorsque des bâtiments sont détruits, nous indemnisons en valeur de reconstruction. Le prix de reconstruction doit être pris en charge par l'assurance et là-dessus, il n'y a pas de vétusté, pas de reste-à-charge. En revanche, il existe un reste-à-charge lorsque, par exemple, les tuiles d'un toit sont soit toutes neuves soit très vieilles, ou lorsque nous sommes confrontés à deux téléviseurs, un neuf et un très vieux : dois-je les indemniser de la même façon ? L'assurance n'est pas supposée enrichir, elle doit remettre la personne dans l'état dans lequel elle était avant l'accident ; c'est un vrai casse-tête de savoir comment s'y prendre. Les assureurs ont décidé, dans un certain nombre de cas, de racheter de la vétusté, notamment pour l'électroménager par exemple ; dans ce cas, on rachète à neuf. Pour le reste, on tient compte de la vétusté. Ça paraît difficile, compliqué et injuste, mais il y aurait de l'injustice dans l'autre sens aussi. Par exemple à Saint-Sornin, j'étais allé voir le maire et j'avais discuté avec des sinistrés. Dois-je indemniser de la même façon quelqu'un qui entretient son toit et a investi et quelqu'un dont la toiture n'était pas entretenue et très vétuste ? C'est une question que je pose, parce que j'estime qu'un des sinistrés a fait un effort de prévention et de maintenance et l'autre, non. Notre ligne directrice est la suivante : nous faisons de la valeur à neuf quand les biens le méritent, sinon nous tenons compte de la vétusté au moment de l'indemnisation.

En ce qui concerne la viticulture, je reviens sur le problème de la grêle. Oui, la grêle pose un véritable problème dans notre pays, et nous n'en parlons pas assez à mon avis. Il y a peu d'études sur l'évolution de la grêle dans notre pays, et sur la violence des événements.

Il est vrai qu'aujourd'hui, sur l'assurance récolte, que ce soit en grêle, en sécheresse ou en excès d'eau, les assureurs perdent beaucoup d'argent – à tel point que cela nous inquiète parce que certains assureurs se retirent. Il y a un prix pour ce risque ; la question est donc de savoir comment le financer. Il faut bien comprendre que nous ne sommes que le baromètre d'un risque à travers le prix de l'assurance. Aujourd'hui, la grêle, mais aussi la sécheresse, sont deux périls pour lesquels l'agriculture doit s'adapter, soit en tenant compte dans les prix de vente du risque climat, soit en adaptant les cultures. Si je ne crois pas à la prévention contre la grêle, je crois à la protection, à travers par exemple les filets anti-grêle. Je sais néanmoins que c'est coûteux.

Concernant le retard sur les interventions dans les Alpes-maritimes, nous suivons au sein de la FFA les abaques en matière d'indemnisation. Il y a toujours un écart entre nos chiffres et la réalité mais bien évidemment, lorsqu'il y a des retards, cela se voit davantage que lorsque les délais sont respectés. Nous sommes très focalisés sur les efforts permettant d'accélérer les processus d'indemnisation, ce qui passe premièrement par l'accélération des processus d'expertise, deuxièmement par la capacité locale en matière d'ouvriers du bâtiment pour pouvoir réparer, car parfois les couvreurs sont débordés, et troisièmement par le règlement des litiges, quand l'assuré n'a pas accepté la proposition de l'assureur. Nous respectons les droits des assurés, mais ces litiges retardent le processus. Dans les Alpes-Maritimes, nous considérons que tous les dossiers non litigieux ont été réglés. Nous surveillons les mêmes abaques sur l'Aude, Irma et maintenant les gilets jaunes.

Sur les biens non assurables, le principe est de dire que les infrastructures qui appartiennent à l'État ou aux collectivités locales, de même que les ouvrages d'art, ne sont pas assurables et assurés. L'État et les collectivités sont leurs propres assureurs. Si ces collectivités veulent s'assurer, qu'elles le fassent : nous les assurerons. Certaines communes décident aujourd'hui d'assurer les biens communaux. Il est possible de souscrire une assurance pour un cimetière, mais souvent le choix est fait de ne pas s'assurer. Nous respectons cette liberté.

En ce qui concerne les terres argileuses, je partage votre avis. Il existe un outil efficace, à savoir le plan de prévention du risque sécheresse, qui consiste à tenir compte dans le plan local d'urbanisme (PLU) et les permis de construire de la réelle cartographie du sous-sol. Désormais, les données du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) permettent d'avoir une vision relativement macroéconomique des zones vulnérables, mais elles ne sont pas suffisamment fines pour permettre de déterminer s'il faut construire ou non à tel endroit. C'est ce que prévoient les plans de prévention des risques sécheresse mais il n'y en a malheureusement pas assez. Cela relève de la responsabilité de la commune, lui permettant de bénéficier de l'aide du fonds Barnier ou d'autres dispositifs.

Sur la responsabilité des propriétaires, lorsqu'il y a un plan de prévention postérieur à la construction, doit-on en vouloir aux propriétaires qui avaient construit avant que l'on ne constate la réalité des risques ? Nous aimerions que le fonds Barnier, véritable pivot du financement de la prévention contre les aléas naturels dans notre pays, soit davantage orienté vers des problématiques individuelles, telle une maison inhabitable ou dont le terrain doit être rendu à la nature, nécessitant l'expropriation de la personne dans des conditions correctes. Nous aimerions que le fonds Barnier puisse davantage orienter son activité vers ce « *pick and choose* », cette politique très ponctuelle d'expropriation ou de protection à travers des matériaux qui permettent d'absorber ou de faire passer l'eau sans dégâts apparents. La question des politiques générales de prévention contre les aléas naturels, à notre avis, relève davantage d'une politique publique que d'un fonds. Je rappelle que le fonds Barnier est

alimenté non par des taxes mais par les contributions des assurés. Pour nous, son action doit donc être directement liée aux intérêts des assurés à travers le régime d'assurance des catastrophes naturelles.

M. Michel Vaspert, président. – Le fonds Barnier a été prélevé systématiquement par tous les gouvernements et maintenant, en plus, est plafonné. Nous nous sommes battus ici pour que l'indemnisation pour l'immeuble du Signal puisse être opérée par le fonds Barnier ; il nous a été répondu qu'il s'agissait d'un risque prévisible, parce que c'est de l'érosion et donc que la logique diffère. Nous sommes néanmoins plusieurs à penser de cette façon.

M. Stéphane Pénét. – Nous demandons à ce qu'il y ait une évolution dans la gouvernance du fonds qui, pour être clair, est une caisse d'enregistrement de ce que décide le ministère de l'environnement. Nous aimerions une gouvernance plus collective et nous souhaiterions pouvoir faire des propositions en matière de financement, d'expropriation ou d'indemnisation. Nous sommes sur le terrain, nous voyons ce qui se passe, les biens qu'on indemnise pour la troisième ou la quatrième fois. Nous pensons pouvoir apporter quelque chose à l'action du fonds Barnier.

Sur la radiation des assurés : pour rappel, la garantie « catnat » est une extension obligatoire, les assureurs sont tenus d'assurer les biens autant de fois que nécessaire, tant que le bien n'est pas en infraction. Un assureur a le droit de refuser un risque, mais dès lors qu'un assuré est confronté à deux ou trois refus d'assurance à cause de son exposition, il peut saisir un organisme – le Bureau central de tarification – qui imposera le risque à un assureur. Le même dispositif existe dans le domaine automobile ou en matière de construction. Néanmoins, il existe une liberté totale de souscrire et de radier pour l'assureur ; c'est un principe général auquel nous tenons beaucoup, car cela permet de garantir l'intérêt de la communauté des assurés. Par ailleurs, il est rare, aujourd'hui, de ne pas trouver un assureur. Si vous n'êtes plus assuré en habitation, par votre assureur, parce qu'il a indemnisé quatre sinistres de suite, vous n'aurez aucun mal à trouver un autre assureur, parce qu'il y a suffisamment de concurrence dans notre pays.

Enfin, nous avons une demande particulière concernant la réactualisation du régime « catnat ». Elle ne va peut-être pas vous plaire. Nous sommes partisans du maintien de la solidarité au sein du régime, avec le même tarif pour tout le monde, dans les mêmes conditions. Mais dans le cas des grandes entreprises, de plus de 20 millions d'euros, nous demandons une liberté de fixation des franchises, car nous estimons que ces entreprises ont les moyens d'agir sur leur propre prévention. Nous souhaitons pouvoir entrer en discussion avec ces entreprises avec le genre de raisonnement suivant : « Si vous ne remontez pas tout votre système informatique au premier étage, je fixe une franchise plus élevée, sinon je baisse le montant de la franchise ». Il me semble que c'est un débat sain que nous pouvons avoir avec de grandes entreprises.

Nous souhaiterions également pouvoir fixer librement les franchises pour les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, parce que nous estimons qu'elles ont les moyens de protéger leurs biens, et qu'elles doivent faire preuve d'une certaine exemplarité en matière de prévention. Nous demandons donc à bénéficier d'une liberté de fixation des franchises pour les grandes entreprises et les collectivités territoriales. Pour ce qui est des particuliers, je vais prendre un exemple clair : pour une prime habitation équivalant à 220 euros, la part « catnat » représente 20 euros. Est-ce que le fait de faire payer 30 ou

50 euros au lieu de 20 euros par an aura une incidence sur le comportement de la personne assurée ? Je ne le pense pas.

Par ailleurs, la prévention contre les aléas naturels est davantage une question collective qu'individuelle, renvoyant aux permis de construire et aux plans de prévention plutôt qu'à l'attitude personnelle d'un habitant. Un particulier propriétaire d'une maison dans une zone inondable ne peut pas réellement agir, si ce n'est en partant. Il nous semble donc que cette idée de moduler le tarif auprès des particuliers pour les inciter à se protéger n'aura pas d'incidence, sauf pour les collectivités territoriales et les grandes entreprises.

M. Michel Vaspert, président. – Il me reste à vous remercier chaleureusement, vous ainsi que toute votre équipe. Nous souhaitons que vous puissiez nous transmettre des réponses par é

Audition de M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action

M. Michel Vaspert, président. – Nous avons le plaisir de recevoir maître Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action, que je remercie de sa présence, ainsi que son collaborateur.

M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de donner la parole à un praticien confronté au problème du refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à propos duquel collectivités et particuliers sinistrés nous saisissent. Ce refus est en effet pour eux soit illégal, soit incompréhensible, soit manifestement erroné – ou en tout cas mal expliqué. L'objectif de l'avocat est de comprendre les raisons de ce refus et d'en expliquer éventuellement la légalité.

Avant de traiter des catastrophes naturelles, je travaillais pour ma part sur les admissions post-bac (APB), sujet qui peut paraître assez éloigné des catastrophes naturelles. Il s'agit néanmoins des mêmes problématiques législatives et réglementaires. En effet, comme pour APB, la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est encadrée par aucun texte réglementaire, la décision de l'administration relevant d'un pouvoir presque discrétionnaire. Les administrés, étudiants ou sinistrés, se voient opposer une décision sans explication, prise de manière totalement opaque.

Commençons par l'étude du droit existant. Celui-ci est issu de la loi de 1982, qui a constitué une grande avancée dans le domaine des catastrophes naturelles. À l'époque, le législateur a souhaité éviter que le sinistré se retrouve seul face à son assurance, qui pouvait très facilement refuser de reconnaître l'état de catastrophe naturelle. L'assurance avait les moyens d'attendre un procès et une expertise judiciaire, le sinistré ayant parfois peu de possibilités de contestation.

Le législateur, sur la base du préambule de 1946, a souhaité fonder cette loi sur le principe de solidarité nationale et d'égalité de tous les Français devant les charges résultant de ces calamités nationales. La loi de 1982 a donné lieu à différents articles dans le code des assurances, dont l'article L. 125-1, qui prévoit que sont pris en charge au titre des catastrophes naturelles les dommages matériels directs susceptibles de mettre la garantie en œuvre. Ces préjudices doivent revêtir un caractère non assurable et être causés par un événement naturel

anormal. Ceci peut être une source de discussions, plus avec l'assureur qu'avec éventuellement l'administration, qui décide ou non de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Or, l'État n'a jamais pris de texte d'application à ce sujet. L'article de loi reste assez général : *« L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones, les périodes où s'est située la catastrophe, ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci, couverte par la garantie, visée au premier alinéa de cet article. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres. Cette décision est ensuite notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'État dans le département, assortie d'une motivation. L'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes »*. C'est cette problématique de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'administration qui nous occupe aujourd'hui.

Si aucun texte réglementaire n'a été pris, l'administration, ayant horreur du vide, a émis des circulaires. La première remonte à 1984. Elle est publiée encore aujourd'hui sur « Circulaires.gouv.fr » et reste donc en vigueur. Une circulaire de 1998 est venue préciser le régime de 1984. La circulaire de 2014, qui n'a pas vraiment modifié la situation, a créé une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'urgence pour certaines situations particulières et a précisé, dans une annexe, les documents techniques demandés aux différents services de l'État pour pouvoir compléter le dossier.

C'est le seul droit existant aujourd'hui. En pratique, le sinistré qui constate un dommage pouvant manifestement relever de l'état de catastrophe naturelle en fait part à son assureur. Parfois, c'est l'assureur lui-même qui invite l'assuré à faire cette déclaration. Celle-ci, selon les textes, est à effectuer auprès de la commune, qui crée alors un dossier qu'elle transmet au préfet. Le préfet doit lui aussi constituer un dossier assez complet selon les circulaires de 1984 et de 1998, lequel comporte son appréciation, des articles de presse, des rapports des services du département, l'ensemble des éléments transmis par la commune, ainsi que les enquêtes nécessaires. Le préfet, selon la circulaire, a donc un rôle instructeur.

Sur la base de ce dossier, le préfet peut faire un premier tri extrêmement limité, se basant uniquement sur les garanties de catastrophe naturelle. Il exclut donc tout ce qui relèverait d'une autre garantie – calamités agricoles, garantie décennale. Très souvent, le préfet transmet l'ensemble des dossiers à l'État. Nous avons cependant constaté un décalage entre la théorie et la pratique.

Lorsque le préfet a constitué son dossier, il le transmet au ministère de l'intérieur. Pour certaines catastrophes, comme la sécheresse, le ministère demande communication d'un rapport national de Météo-France. Le ministère, en théorie, transmet l'ensemble du dossier pour avis à la commission interministérielle créée par la circulaire de 1984. Cet avis est consultatif et ne lie pas l'autorité administrative. Le ministère prend un arrêté interministériel et procède à sa publication. Le préfet doit alors le notifier à chacune des communes, accompagné d'une motivation.

Dès lors, le sinistré dispose d'un délai de dix jours pour déposer une nouvelle déclaration auprès de son assurance. Dans la pratique, l'assurance accepte parfois que ce délai soit dépassé, dans la mesure où cela ne lui cause pas de préjudice particulier.

Nous avons cependant pu constater que les particuliers ou les collectivités étaient parfois fondés à critiquer le système mis en place. Plusieurs difficultés apparaissent en effet.

Tout d'abord, le sinistré qui constate un désordre sur sa maison ne sait pas toujours qu'il s'agit d'une catastrophe naturelle. Il n'a pas toujours le réflexe d'effectuer cette déclaration auprès de sa commune. Très souvent, c'est le maire lui-même qui prend les devants en publiant un article dans un bulletin municipal ou un journal local pour réclamer des déclarations. C'est là la première difficulté.

Le maire fait face à un deuxième problème. C'est en effet lui qui doit remplir un formulaire Cerfa qui permet de solliciter du ministère la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Il peut se heurter à plusieurs difficultés. En premier lieu, le Cerfa lui demande une date. Pour une inondation, la chose est très simple. Pour une sécheresse, la chose est beaucoup plus difficile à établir. Le maire ne reçoit pour ce faire aucune aide des services.

Météo-France établit bien un rapport à ce sujet, mais nous n'avons jamais pu recueillir de position franche et précise sur les conséquences de ces dates. La question pourrait être posée par votre mission aux différents services pour connaître leur impact réel.

Aujourd'hui, les maires qui se heurtent à un refus de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne savent pas toujours si ce refus résulte de mauvaises dates ou d'un mauvais dossier. En réalité, on constate que le refus porte sur l'ensemble des dates, notamment en matière de sécheresse, ce qui suggère que la date de départ a une importance limitée.

Or, le texte du code des assurances prévoit bien que la catastrophe naturelle ne peut être reconnue que dans un délai de dix-huit mois à compter du début de l'événement climatique. Un maire qui saisirait le ministère de l'intérieur après ce délai de dix-huit mois, malgré le fait qu'il ait obtenu des demandes, ne peut que se voir refuser la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ses administrés peuvent alors se retourner contre lui pour cause de demande tardive. On n'en a pas d'exemple, mais c'est un risque. Nous avons pu constater que les maires n'étaient pas du tout informés de ces difficultés.

Aujourd'hui, ce qu'on demande concrètement aux maires, c'est de transmettre le Cerfa au préfet. Ce Cerfa, en fonction des différents types de catastrophes naturelles, a un rôle différent, contrairement aux circulaires de 1984, 1988 et 2014, qui donnent aux préfets un rôle instructeur. Ainsi, s'agissant d'une inondation, le préfet récupère les rapports de ses services internes, un rapport géologique, un rapport local de Météo-France, le Cerfa, et transmet ses éléments au ministère, sans autre étude complémentaire.

Pour la sécheresse, on a constaté que le préfet se contentait de transmettre le Cerfa sans autre analyse. Les seules études techniques sont effectuées au niveau national, sauf lorsque la commune demande pour la première fois la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et n'a jamais fait l'objet d'une étude géotechnique pour déterminer si le terrain comporte des argiles pouvant donner lieu à un tel événement.

Le dossier est ensuite transmis par le préfet au ministère, qui le complète avec, dans le cas de la sécheresse, le rapport de Météo-France ou, pour d'autres catastrophes naturelles, d'autres rapports techniques. Le ministère saisit alors la commission interministérielle pour avis.

En fait, les informations dont nous disposons indiquent que le ministère se contente de transmettre un tableau rempli préalablement contenant, en matière de sécheresse notamment, les critères définis par la commission interministérielle, avec des indications de Météo-France. La demande comporte également l'avis du ministère, alors que la commission interministérielle

est saisie pour rendre un avis préalable. Encore plus surprenant, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), qui délivre cet avis, préside aussi la commission interministérielle. On marche quelque peu sur la tête !

Aussi le rapport de Météo-France en matière de sécheresse qui est transmis à cette commission interministérielle n'est-il qu'un simple rapport de quatre à cinq pages couvrant toute la France, qui se contente de publier trois à quatre cartes où Météo-France indique les zones en état de catastrophe naturelle.

Selon les textes, la commission devrait normalement étudier un dossier complet et non un simple tableau comportant des avis. Non seulement les informations sont incomplètes, mais l'on a en outre constaté que l'avis de la commission interministérielle était rendu après une seule séance de travail d'une demi-journée, alors qu'elle est censée étudier 800 à 900 dossiers !

La composition de cette commission prévue par la circulaire de 1984, qui n'a jamais été confirmée par aucun texte réglementaire, donne d'ailleurs lieu à quelques difficultés. On y compte, de manière assez logique, les ministères de l'intérieur, des finances, des comptes publics, de l'outre-mer, de l'environnement, mais aussi les membres de la Caisse centrale de réassurance, dont on ne voit pas pourquoi ils devraient se prononcer sur l'existence ou non d'un aléa climatique. Il pourrait être intéressant de les interroger sur leur rôle dans cette instance...

Autre problématique : quels sont les critères étudiés dans cette commission ? Le seul document que nous possédions aujourd'hui nous indique que c'est la commission interministérielle qui fixe les critères d'études de l'événement climatique anormal. C'est donc la commission interministérielle créée par une circulaire de 1984 qui rend un avis sur des critères qu'elle a elle-même posés, dans une composition qui pose question, ces critères étant repris semble-t-il textuellement par le ministère.

Lorsque l'arrêté interministériel est notifié, la commune reçoit une motivation succincte ou technique du préfet. La motivation est prévue par les textes, mais son absence n'a aucune conséquence légale.

Les communes, comme les sinistrés, ont la possibilité de contester l'arrêté. Le juge administratif effectue un contrôle poussé à ce sujet, vérifiant la procédure suivie, si la commission interministérielle a été composée régulièrement, conformément à la circulaire. Il contrôle aussi si l'appréciation retenue par le ministère est conforme aux données météorologiques, même si la commune n'est pas en mesure de produire des données de Météo-France.

Bien évidemment, dans les contentieux que nous avons engagés, l'État se garde bien de transmettre toutes les données de Météo-France, se contentant de communiquer le rapport qui a servi à la commission interministérielle. Les collectivités ont donc très peu de possibilités pour se défendre, sauf à lancer une expertise judiciaire ou à obtenir des éléments d'informations supplémentaires.

Enfin, un arrêt du tribunal administratif de Melun laissait entrevoir la possibilité de contester ces arrêtés interministériels, mais le Conseil d'État, en 2018, dans deux arrêts dont le dernier a été rendu en août, a fermé la porte à ces contentieux au motif que personne n'a jamais contesté la méthode utilisée.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Vos remarques sont extrêmement éloquentes, voire inquiétantes. Quelles sont vos recommandations et vos préconisations pour changer le système ?

M. Jean Merlet-Bonnan. – Les recours contre les arrêtés interministériels refusant de reconnaître les catastrophes naturelles existent, mais les communes baissent les bras en se disant que la jurisprudence leur sera défavorable quoiqu'il arrive, en tout cas en l'absence d'éléments techniques supplémentaires ou d'expertises judiciaires.

Trois améliorations sont selon moi possibles.

La première consiste bien évidemment à encadrer l'action de l'administration. Nous disposons aujourd'hui uniquement d'un texte législatif large, qui laisse tout champ d'action à l'administration. Ce point est tout à fait d'actualité depuis la réponse du Conseil d'État à un recours de plusieurs communes qui avaient saisi le ministère de l'intérieur en lui demandant de définir des critères dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles figurant à l'article L. 125-1. Le Conseil d'État a considéré que le caractère général des dispositions définissant les effets des catastrophes naturelles comme des dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ne rend pas lesdites dispositions inapplicables. Dès lors, le Premier ministre n'est pas tenu de prendre un décret pour préciser les critères permettant de caractériser l'intensité anormale d'un agent naturel, le législateur ne l'ayant pas prévu.

Le Conseil d'État estime donc que les communes n'ont pas à réclamer un texte réglementaire, dans la mesure où le législateur ne l'a pas prévu dans la loi. C'est presque un appel à légiférer que vous lancent les communes et le Conseil d'État !

Ceci permettrait d'améliorer le ressenti des sinistrés qui ne sont pas toujours fondés à réclamer l'état de catastrophe naturelle, mais ne comprennent pas comment leur dossier a été traité. L'arrêté de catastrophe naturelle a un statut très particulier, le Conseil d'État considérant qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire classique. Même si c'est un arrêté interministériel, sa valeur juridique un peu particulière relève des tribunaux administratifs en premier ressort

Prenons donc acte de cette nature particulière pour obliger l'administration à motiver plus précisément cette décision, certaines juridictions administratives considérant qu'il n'y a pas matière à motiver ces arrêtés dans la mesure où ce n'est pas un acte individuel. D'autres estiment cependant le contraire. Ceci pourrait être l'occasion de trancher en expliquant que cet arrêté interministériel doit être motivé sous peine d'illégalité, voire notifié à la commune avec le rapport de Météo-France ou l'ensemble des rapports techniques – comme le BRGM pour des mouvements de terrain ou des inondations. Ce n'est qu'à compter de cette notification, voire d'une publication de cette motivation en préfecture, que les délais de recours pourraient courir. Cela permettrait également d'améliorer l'information des sinistrés.

Enfin, appliquer strictement les circulaires permettrait de les encadrer et de les soumettre au contrôle du juge administratif. Une enquête sur le terrain pourrait en outre améliorer le système.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Le département des Alpes-Maritimes a connu des inondations importantes à l'automne 2018. Les arrêtés sont tombés. Un certain nombre de communes ont été classées en état de catastrophe naturelle, contrairement à d'autres, situées à

l'est du département. Les collections du musée Jean Cocteau de Menton ont ainsi été complètement dévastées sans que la commune ait été déclarée en état de catastrophe naturelle.

Il en va de même pour trois communes, dont les maires ne comprennent pas la décision. Je ne suis pas sûre qu'ils aillent jusqu'à tenter des recours, mais les critères semblent bel et bien subjectifs.

M. Marc Daunis. – Ne risque-t-on pas de nous répondre qu'on est dans le domaine réglementaire et non pas législatif ? Il ne faudrait pas se retrouver devant une porte qui risque de se clore.

Par ailleurs, la question des délais est souvent fondamentale. Je pense qu'il faut regarder attentivement si le fait d'alourdir le traitement administratif ne risque pas de se retourner contre les sinistrés. Que l'exécutif puisse enclencher une réponse rapide en cas de catastrophe naturelle mérite aussi d'être apprécié. On peut, en voulant consolider la démarche, l'alourdir, la rendre coûteuse et la voir se retourner contre les intérêts des sinistrés eux-mêmes. Comment border la situation ?

M. Jean Merlet-Bonnan. – Le point que vous soulevez concerne les critères qui sont utilisés aujourd'hui. L'un de ceux-ci réside dans l'anormalité de l'événement climatique et sa qualification. On se retrouve avec des communes sinistrées pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle n'a pas été reconnu du fait de la notion de récurrence.

Cela signifie, en schématisant, que si les faits se reproduisent tous les dix ans, il ne s'agit plus d'un aléa, mais d'une situation régulière. La question va se poser de plus en plus avec le réchauffement climatique. C'est une première difficulté.

La deuxième difficulté, en matière de sécheresse, c'est que le calcul de la moyenne hydrique se fait sur une période allant de 1957 à 2010, incluant les périodes de catastrophe naturelle. Un événement qui aurait pu être reconnu il y a cinq ans ne le sera donc pas deux ans après. Ces critères mériteraient d'être précisés.

Il est important que le législateur force le pouvoir réglementaire à prendre un décret précisant les critères applicables et que ces derniers soient stables, car les critères utilisés en matière de sécheresse, par exemple, ont évolué presque cinq fois en neuf ans.

Aller jusqu'au bout de la logique peut certes complexifier le système, mais on constate dans la pratique que la commission interministérielle ne sert à rien. Ne suffirait-il pas simplement, en fonction des critères prévus, que le ministère rende un avis en fonction des rapports techniques ? Pourquoi ne pas décentraliser cette décision au niveau du préfet, même si celui-ci risque de subir des pressions de la part des sinistrés ou des collectivités ? Ces points pourraient être étudiés.

M. Michel Vaspert, président. – Je vous remercie chaleureusement pour votre participation. Nous attendons votre réponse écrite pour creuser le sujet.

La réunion est close à 16 h 55.

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](#).

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 4 MARS ET A VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux en séance publique du lundi 25 février au dimanche 3 mars 2019

Commission des affaires économiques

Convocation à venir.

Commission des affaires étrangères

Mardi 5 mars 2019

à 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo - En commun avec la commission de la culture

- Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, sur le Service national universel (SNU).

Mercredi 6 mars 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

à 9 h 30 :

- Audition de M. Bernard Bajolet, ancien ambassadeur et ancien DGSE, sur la situation au Moyen-Orient (captation vidéo).

à 11 heures :

- Audition conjointe de Mme Paula Vasquez, chargée de recherche au CNRS et de M. Frédéric Doré, directeur des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation au Venezuela et ses conséquences internationales.

à 17 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation des Chrétiens d'Orient et des minorités au Moyen-Orient, en commun avec le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens, les minorités au Moyen-Orient et les Kurdes .

Commission des affaires sociales

Convocation à venir.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 5 mars 2019

à 16 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – En commun avec la commission des affaires étrangères

- Audition de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, sur le service national universel (SNU).

Mercredi 6 mars 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 335 (2018-2019) sur la proposition de loi n° 486 (2017-2018) en faveur de l'engagement associatif (Rapporteur : M. Antoine Karam).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 4 mars 2019, à 12 heures

- Audition de Mme Bariza Khiari, vice-présidente du Conseil de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit (ALIPH).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Convocation à venir.

Commission des finances

Convocation à venir.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Convocation à venir.

Commission des affaires européennes

Jeudi 7 mars 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Travailleurs détachés dans le secteur des transports : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie

- Suivi des résolutions européennes du Sénat : rapport d'information de M. Jean Bizet.