

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 5971

- *Situation d'Orano et avenir de l'énergie nucléaire - Audition de M. Philippe Knoche, directeur général d'Orano* 5971
- *Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires - Proposition de loi tendant à abroger la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur de l'aire délimitée ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée - Examen des amendements de séance au texte de la commission*..... 5984
- *Suivi de la mise en application des mesures de la loi Egalim - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances (sera publié ultérieurement)*..... 5997

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5999

- *Relations transatlantiques et l'architecture de sécurité en Europe, à l'occasion des 70 ans de l'OTAN - Audition conjointe de Mme Alice Guitton, directrice générale de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS - ministère des armées) et M. Nicolas Roche, directeur de la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DAS - ministère de l'Europe et des affaires étrangères) (sera publié ultérieurement)*..... 5999
- *Enjeux et perspectives de la reconstruction de l'Irak - Audition de Mme Myriam Benraad, politologue, spécialiste de l'Irak et du monde arabe* 5999

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6007

- *Audition commune sur la stratégie thérapeutique face à la borréliose de Lyme : Pr Christian Perronne, Dr Raouf Ghozzi, Dr Pierre Tattevin, Mme Sarah Bonnet, Pr Olivier Lesens et Pr Yves Hansmann* 6007
- *Proposition de loi relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection – Examen des amendements au texte de la commission*..... 6022
- *Financement de la dépendance - Examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale* 6023
- *Désignation d'un rapporteur* 6039
- *Liens entre la fraude documentaire et la fraude sociale - Communication* 6039
- *Concertation sur le grand âge et l'autonomie – Présentation du rapport de M. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la protection sociale* 6044

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6053

- *Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution – Audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire 6053*
- *Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission 6068*

COMMISSION DES FINANCES 6103

- *Proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption - Examen des amendements de séance 6103*
- *Contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi - Communication 6106*
- *Questions diverses – Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission 6119*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 6121

- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de M. Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale 6121*
- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale 6129*
- *Mission d'information sur la sécurité des sapeurs-pompiers - Nomination des rapporteurs 6135*
- *Nomination de rapporteurs 6135*
- *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la souveraineté numérique - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution 6135*
- *Projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace – Examen des amendements au texte de la commission 6136*
- *Audition de M. Julien Boucher, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) 6150*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de directeur général de l'Ofpra 6161*

- *Proposition de loi tendant à sécuriser l'actionnariat des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte – Examen des amendements au texte de la commission*..... 6162
- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition du Maréchal des logis chef Thierry Guerrerro, président, et du Capitaine Marc Rollang, membre du conseil d'administration de l'association professionnelle nationale militaire Gendarmes et Citoyens*..... 6164
- *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. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'Ofpra* 6171
- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice, garde des sceaux*..... 6171
- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police de Paris* 6181

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 6195

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires* 6195
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* 6205

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT 6207

- *Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (sera publié ultérieurement)*..... 6207

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION... 6209

- *Audition de MM. Stéphane Roy, directeur des actions territoriales, et Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)*..... 6209
- *Audition de représentants de la Fédération française du bâtiment (FFB)* 6209

MISSION D'INFORMATION « GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? » 6211

- *Réunion constitutive*..... 6211

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 AVRIL ET A VENIR.. 6215

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 27 mars 2019**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Situation d'Orano et avenir de l'énergie nucléaire - Audition de M. Philippe Knoche, directeur général d'Orano**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Philippe Knoche, directeur général d'Orano, pour évoquer avec lui la situation de l'entreprise et, plus globalement, l'avenir de l'énergie nucléaire en France et au plan international.

Monsieur Knoche, notre commission vous a entendu pour la dernière fois en avril 2015, peu de temps après l'annonce de pertes de près de 5 milliards d'euros. Nous étions alors en plein débat sur la loi de transition énergétique, et une vaste réorganisation de la filière nucléaire devait être annoncée dans les mois suivants.

Quatre ans après, c'est peu dire que votre entreprise a changé, et le paysage nucléaire français a changé avec elle. Areva est devenue Orano et s'est recentrée sur le cycle de l'atome – vous êtes en somme revenus au périmètre de l'ancienne Cogema – et vous avez engagé un plan très important d'économies. L'activité de construction des réacteurs, qui a repris le nom de Framatome, est désormais contrôlée par EDF, et une société d'ingénierie commune aux deux entreprises a été créée. Surtout, l'État a apporté 2,5 milliards d'euros au capital d'Orano, aux côtés de deux partenaires japonais qui ont investi à hauteur de 500 millions, et 2 milliards ont été injectés dans la structure Areva SA chargée de solder le dossier de l'EPR finlandais.

Quatre ans après, c'est donc l'occasion pour nous de voir si vos efforts comme ceux, non moins importants, du contribuable français, permettent d'envisager l'avenir de l'entreprise plus sereinement. Le 1^{er} mars dernier, vous avez présenté des résultats financiers pour l'année 2018 qui comportent des signes encourageants, avec en particulier un flux de trésorerie positif pour la première fois depuis longtemps, une réduction de l'endettement, une performance opérationnelle meilleure qu'attendue, et un carnet de commandes représentant toujours près de neuf ans d'activité. Mais il y a aussi quelques motifs d'inquiétude, avec un nouveau recul du chiffre d'affaires et un nouveau creusement des pertes.

Quel bilan d'étape pouvez-vous dresser aujourd'hui du travail déjà accompli, notamment en termes d'amélioration des performances de l'entreprise ? Quelles ont été les conséquences sociales et territoriales de cette mutation, et quel chemin reste-t-il à parcourir pour rétablir définitivement la situation – si tant est que le terme « définitivement » ait un sens en économie ?

Même recentrées sur le cycle de l'atome, vos activités restent diverses, de l'extraction du minerai à la chimie, pour l'enrichir, du recyclage des combustibles usés à la logistique des matières radioactives ou encore aux activités de démantèlement et aux services. Quelles perspectives voyez-vous dans ces différents métiers ? J'insisterai sur deux points en

particulier : le vieillissement du parc installé offrant de belles opportunités dans le démantèlement des installations, comptez-vous vous renforcer dans cette activité ? J'ai cru comprendre, s'agissant du parc français, qu'EDF envisageait de démanteler lui-même ses installations...

Par ailleurs, où en est le projet de construction d'une usine de traitement et de recyclage des combustibles usagés en Chine, pour laquelle un protocole d'accord a été conclu en janvier 2018, et dont la phase de travaux préparatoires s'est achevée fin 2018, sans traduction concrète depuis ? Peut-être la visite du président chinois ces derniers jours a-t-elle fait avancer les choses...

Je souhaiterais aussi connaître votre point de vue sur la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et sur le nouveau projet de loi « énergie » qui s'annonce, et qui doit entériner le report à 2035 de la baisse de la part du nucléaire à 50 % du mix électrique. Comment ces décisions sont-elles accueillies en interne, et parvenez-vous toujours à mobiliser les équipes, à maintenir les compétences ou à recruter dans un tel contexte ?

Au-delà du cas français, pensez-vous que le marché du nucléaire peut repartir au niveau mondial, notamment pour répondre à l'enjeu climatique ?

M. Philippe Knoche, directeur général d'Orano. – Merci de m'accueillir après une restructuration très importante que vous avez mentionnée, et dans une phase de stabilisation.

Orano compte aujourd'hui 16 000 salariés dans le monde, et plus de 12 000 en France essentiellement localisés dans le Nord-Ouest, la vallée du Rhône et le Narbonnais. Après la phase de restructuration, nous avons recruté en 2018, en France, 800 CDI et 700 alternants ou CDD. Les chiffres seront similaires pour 2019.

Alors que plus des trois quarts de nos salariés se trouvent en France, nous réalisons 55 % de notre chiffre d'affaires en dehors de l'hexagone. Notre politique d'accompagnement tout au long de la carrière va de pair avec des investissements dans les installations. À la Hague, par exemple, nous investissons 200 millions d'euros par an, et recourons à beaucoup d'approvisionnements locaux. Dans le Sud-Est, nous investissons plus de 200 millions d'euros par an.

Il s'agit d'investissements extrêmement importants. Les installations du Tricastin, par exemple, sont intégralement neuves : l'usine Philippe Coste pourra ainsi alimenter en uranium converti l'équivalent de 90 millions de foyers en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne.

Nos activités débutent par des mines au Kazakhstan, au Niger et au Canada, pour les besoins d'EDF, mais également de nos clients mondiaux.

Plus de 40 % de nos équipes travaillent dans des métiers de service, en particulier la logistique. Nous réalisons plusieurs milliers de transports de matières nucléaires par an, que ce soit du matériel médical ou du combustible usé. Plus de 3 000 personnes travaillent en France au démantèlement de nos propres installations. Un fonds dédié de 7 milliards d'euros figure à notre bilan pour ce faire. Nous dépensons 200 millions d'euros par an pour le démantèlement. Nous intervenons dans ce cadre pour EDF en tant que sous-traitant.

Nous exerçons également ces métiers au niveau international et réalisons plus particulièrement des interventions sur tout ce qui est proche du cœur de la cuve. Nous intervenons cette année en Allemagne et aux États-Unis notamment, où il existe un potentiel de croissance.

Pour une entreprise spécialisée dans les matières nucléaires, le démantèlement d'une centrale représente à peu près dix fois moins d'activité qu'une centrale en fonctionnement. Il faut garder cet ordre de grandeur à l'esprit. En effet, une centrale qui fonctionne consomme de l'uranium, de l'uranium enrichi, et produit du combustible usé. Quand on la démantèle, il s'agit d'une opération ponctuelle qui consiste à enlever la cuve.

Nous intervenons également dans l'aval du cycle, en Asie en particulier, qui constitue la zone de croissance du nucléaire mondial. J'en profite pour rappeler que la production électronucléaire est en croissance depuis ces cinq dernières années. Elle a crû à peu près de 1 % par an depuis 2012, après avoir connu une baisse après Fukushima. En 2022-2023, on rejoindra les niveaux de production nucléaire mondiale les plus hauts. On aura alors compensé la baisse de Fukushima.

Les grands pays comme la Chine ont conscience à la fois de l'enjeu climatique et de la pollution des villes. Il s'agit donc de limiter la production d'électricité à base de charbon. La Chine vient de relancer des constructions supplémentaires de réacteurs nucléaires. Ses objectifs sont assez ambitieux et contribuent à la croissance de la production nucléaire mondiale.

Nos *business models* sont différents de ceux de l'ancienne Cogema : les marchés ont beaucoup évolué, les conditions de compétitivité sont très fortes et tous nos contrats sont aux prix du marché.

C'est dans ce contexte que nous avons dégagé en 2018, pour la première fois, un flux de trésorerie positif et qu'on a commencé à se désendetter de plus de 150 millions d'euros, pour une dette de 2,3 milliards d'euros. Nous avons encore du travail pour réduire notre endettement plus rapidement. Nos programmes ont permis d'économiser 500 millions d'euros par an sur les coûts de l'entreprise et nous avons lancé un nouveau programme de 250 millions d'euros supplémentaires couvrant à la fois les investissements et les frais de fonctionnement.

Les opérations ont dégagé plus de 500 millions d'euros de résultats l'année dernière ce qui, après paiement des frais financiers, aboutit à un résultat net ajusté positif. Le résultat net publié est en revanche négatif, nos actifs pour le démantèlement ayant en effet pénalisé nos comptes l'an dernier, avec un rendement de - 3,5 %.

En termes de perspectives, nous avons indiqué que notre génération de trésorerie nette continuerait à être positive. C'est notre mission première d'y contribuer chaque année. Un retour à la croissance est annoncé à partir de 2020, en particulier dans le développement en Asie, où nous réalisons 24 % de notre chiffre d'affaires. L'objectif est de l'augmenter encore. Nous avons fait une offre pour la construction d'une usine de recyclage en Chine. Nous avons obtenu un contrat préparatoire l'année dernière qui a été réalisé et payé par le client. Les négociations se prolongent. Elles doivent être gagnant-gagnant : il ne s'agit pas de vendre une technologie à un prix bradé. Il faut être dans les conditions du marché et répondre aux objectifs du client.

C'est également un sujet politique dans le contexte du moment. Les négociations, après une pause au deuxième semestre 2018, sont dans une phase active. On n'avance pour l'instant pas de calendrier compte tenu des enjeux à traiter. Ce peut être une source de croissance en Asie. Le redémarrage de la flotte de réacteurs japonais, qui s'étaient complètement arrêtés, est une autre source de croissance pour nos activités, neuf réacteurs ayant redémarré au Japon.

Vous m'avez interrogé sur la PPE. Le scénario retenu n'était pas celui que nous avons défendu, je le dis sans détour. Le coût de production des réacteurs nucléaires d'EDF est de 33 euros par mégawattheure. C'est compétitif, sûr, et cela permet une production en continu. Le Gouvernement en est convenu : le nucléaire n'est pas un frein au développement du renouvelable. Au contraire, sa disponibilité assure une fourniture en continu face à l'intermittence des énergies renouvelables.

Même si ce n'est pas le scénario que nous avons retenu, nous l'appliquerons néanmoins. Cela n'a pas d'impact sur l'entreprise à court terme. L'impact à moyen terme est lié au recyclage. Le recyclage a plusieurs avantages : il permet d'abord de reconditionner les déchets en réduisant leur volume par un facteur cinq, dans une matrice de verre vraiment très sûre. Aujourd'hui, 10 % de l'électricité de cette salle provient du recyclage de matières nucléaires. Avec les avancées industrielles qu'a prévues EDF, en 2023, plus de 15 % de l'électricité sera produite à partir de matières recyclées.

Il est pour nous important de préserver les avantages du recyclage, ce qui est annoncé dans la PPE. Les réacteurs qui autorisent le recyclage sont aujourd'hui de 900 mégawatts. Le « moxage » des réacteurs de 1 300 mégawatts est prévu à partir de l'année 2028, ce qui permettra d'assurer une continuité entre la fermeture des réacteurs et la mise en route des suivants.

On continue à préparer l'avenir avec le multi-recyclage des matières, ce qui n'a pas encore été fait en France, mais pour des clients étrangers. Nous travaillons en recherche et développement dans l'optique d'assurer une électricité décarbonée. Le nucléaire, selon les chiffres du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), émet par kilowattheure à peu près aussi peu de gaz carbonique que l'éolien, soit 12 grammes de CO₂, ce qui est en dessous du solaire, le charbon étant quant à lui à 800 grammes par kilowattheure.

Je vous invite d'ailleurs à télécharger sur votre téléphone l'application gratuite *electricityMap* pour vous rendre compte, en temps réel, des émissions de carbone des pays européens. Vous pourrez voir que la France est plus verte que l'Allemagne qui est pénalisée par ses émissions liées à l'utilisation du charbon. Ce n'est pas très difficile, mais cela vaut quand même la peine d'être rappelé !

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que le nucléaire est, de notre point de vue, une énergie d'avenir, décarbonée, compétitive. Nous investissons dans la recherche et développement en matière de recyclage, afin d'être toujours plus efficaces, par exemple dans les techniques minières et dans les techniques de production. Nous avons été primés pour des initiatives de digitalisation de notre ingénierie.

Les matières nucléaires dont nous sommes spécialistes font également l'objet de tests cliniques pour soigner certaines tumeurs neuroendocrines. Cela fait partie de nos savoir-faire, même si cela n'a aujourd'hui pas d'impact direct sur le plan financier.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est à Daniel Gremillet, puis à Roland Courteau, spécialistes de l'énergie.

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le directeur général, Orano reste mondialement reconnu pour son savoir-faire dans le recyclage des combustibles usés, dont on ne dira jamais assez qu'il permet de réduire considérablement le volume des déchets radioactifs.

Mais pour aller au-delà et envisager la fermeture totale du cycle du combustible, il faudra s'orienter vers les réacteurs de quatrième génération. Votre entreprise s'investit-elle aujourd'hui sur le sujet aux côtés du CEA ?

La réorganisation de la filière nucléaire française avait notamment pour objectif de mettre un terme aux querelles de clocher entre l'ex-Areva et EDF, qui nous ont sans doute coûté quelques contrats à l'exportation.

Maintenant que les rôles des uns et des autres sont parfaitement clarifiés, pouvez-vous nous dire quel est l'état de vos relations avec EDF ? S'agit-il de relations de client à fournisseur, comme il en existe tant d'autres, avec une mise en concurrence systématique, ou EDF tient-il compte, d'une façon ou d'une autre, du rôle clé joué par Orano dans sa chaîne d'approvisionnement, pour ne pas vous mettre en difficulté ? Je pense en particulier au moxage des réacteurs de 1 300 mégawatts qui est indispensable pour le devenir de l'usine de la Hague avec la fin programmée des réacteurs de 900 mégawatts, mais qui occasionnera à EDF des coûts d'adaptation de son outil industriel.

Enfin, que faites-vous pour sécuriser et diversifier vos approvisionnements en uranium ?

M. Roland Courteau. – Monsieur le directeur général, il semblerait que le marché de la conversion se redresse. Quelles sont les perspectives économiques attendues en termes de projets sur le site de Malvési, à Narbonne, ainsi qu'en termes d'emplois ?

Par ailleurs, connaît-on les disponibilités des ressources mondiales d'uranium à moyen et long terme ? C'est une question qui me paraît être essentielle en termes de compétitivité et de durabilité de l'énergie nucléaire. Aujourd'hui, le combustible des réacteurs représente une faible part du coût globale, mais si les ressources d'uranium se raréfient et que leur prix augmente fortement, cela peut remettre en cause la compétitivité du nucléaire par rapport aux autres modes de production d'électricité – à moins qu'apparaisse une technologie nucléaire plus sobre en uranium naturel ou que l'on dispose de technologies permettant d'extraire l'uranium à un coût comparable au coût minier.

Je souhaiterais donc connaître votre sentiment sur ces questions, notamment s'agissant des ressources mondiales actuelles et à moyen terme en uranium.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le directeur général, à l'occasion de la visite en France du président chinois, pouvez-vous nous dresser un état des lieux du nucléaire en Chine, pays qui constitue maintenant l'un de nos concurrents dans ce domaine ?

Pouvez-vous également nous en dire plus sur l'état d'avancement des négociations pour la construction d'une usine de traitement des combustibles nucléaires en Chine, dans le cadre des accords qui seraient réalisés pour environ 20 milliards d'euros ?

M. Serge Babary. – Monsieur le directeur général, vous l’avez rappelé, l’énergie nucléaire a de l’avenir, en France et dans le monde, en Asie particulièrement. Parallèlement à ce développement, on s’interroge sur le stockage ultime des combustibles usés. Il existe deux filières industrielles. J’aimerais connaître votre sentiment sur le choix à opérer entre l’entreposage à sec et l’entreposage en piscine.

M. Franck Montaugé. – Monsieur le directeur général, vous avez évoqué un prix de production de 33 euros par mégawattheure. Le démantèlement est-il intégré dans ce coût ?

La maîtrise du risque d’accident nucléaire nous préoccupe tous. Quelles sont les démarches en cours visant à sécuriser encore mieux nos installations de production ? Cela vaut pour la France, mais aussi pour le reste du monde. On a vu les conséquences que pouvait avoir Fukushima en dehors du Japon.

Enfin, ma dernière question rejoint celle de Roland Courteau : quelle analyse du risque géopolitique faites-vous en matière de ressources destinées à alimenter la filière nucléaire, dans un monde extrêmement instable, et dans des lieux dont les conditions géopolitiques sont plus que complexes et préoccupantes ?

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le directeur, vous nous avez parlé de perspectives. Je voudrais quant à moi évoquer l’exploitation minière que vous avez pratiquée pendant 25 ans dans le département de la Loire, sur la mine d’uranium de Saint-Priest-la-Prugne.

On éprouve aujourd’hui de grandes difficultés à comprendre comment vous imaginez la gestion de l’après-mine. 600 000 mètres cubes de stériles sont stockés dans un barrage artificiel sur site. Ce barrage, bien que de taille considérable – 42 mètres de haut, 500 mètres de long – déborde régulièrement dans un bac lors de fortes pluies.

À l’origine, le bac était régulièrement vidé par des personnels de votre entreprise. Aujourd’hui, leurs visites sont de plus en plus espacées. Un arrêté du préfet de la Loire paru en 2017 vous mettait en demeure de respecter les engagements pris en 1980. En réponse, vous avez attaqué l’arrêté au tribunal administratif. Pensez-vous y donner une suite favorable ?

Les riverains sont très inquiets : si le barrage déborde, ce qui risque d’arriver très rapidement, même si les précipitations sont moins importantes ces temps-ci, l’eau contaminée irait directement dans la rivière en aval. Je souhaiterais obtenir une réponse claire, d’autant que, lorsque nous vous avons déjà consulté, l’année dernière, vous nous aviez dit qu’une étude à long terme avait été lancée. Les résultats sont-ils parus ? Si c’est le cas, pouvez-vous nous les transmettre ?

M. Alain Duran. – Monsieur le directeur, je voudrais revenir, comme mon collègue, sur le traitement des déchets. Vous avez dit que la production d’énergie nucléaire repart à la hausse. Si c’est le cas, on va voir la quantité des déchets augmenter. Or vous savez combien leur gestion est une des principales préoccupations qui ressort des enquêtes d’opinion sur le nucléaire. Les solutions sont-elles satisfaisantes et sûres ?

Pouvez-vous nous parler de la situation de l’usine de La Hague en matière de saturation du stockage et du projet de Bure ? La Chine sera-t-elle la solution ? On ne peut réduire le nucléaire uniquement à son faible niveau d’émission de CO₂. Ce serait un peu

comme si l'on parlait de l'avion le plus performant au monde en oubliant la piste d'atterrissage !

Mme Catherine Procaccia. – Ma question porte également sur les déchets, mais sous l'angle de la recherche. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a auditionné Gérard Mourou, prix Nobel, au sujet de son laser, le CPA qui, selon lui, pourrait permettre de réduire d'un million d'années la durée de vie des déchets par une technique de transmutation.

Travaillez-vous avec M. Mourou sur ces projets qui, pour l'avenir du nucléaire dans le monde, sont essentiels ? Si tel est le cas, à quel horizon pensez-vous que les travaux puissent aboutir ?

M. Martial Bourquin. – Monsieur le directeur général, on estime les ressources en uranium à environ 32 ans. Confirmez-vous ce chiffre ?

Par ailleurs, il existe un débat sur les déchets entre déchets conventionnels et déchets radioactifs. Certains pays européens, pour des déchets faiblement radioactifs, pourraient recourir à un traitement purement conventionnel. Cette question s'est invitée dans le grand débat et préoccupe nos concitoyens.

En outre, quel est le prix réel de l'électricité nucléaire compte tenu du démantèlement des réacteurs ?

Enfin, des recherches sont-elles menées pour renforcer la sécurité de nos centrales face au dérèglement climatique ?

M. Bernard Buis. – En tant que Drômois, je me satisfais, tout comme ceux que je représente, de l'installation de Pierrelatte et de la création de l'usine qui a redoré le blason de la filière nucléaire, après les problèmes de la Socatri, il y a quelques années.

Ma question porte sur le recrutement. J'ai entendu dire que vous auriez, sur Pierrelatte, des difficultés à trouver du personnel qualifié. Est-ce général ? Je ne sais si c'est lié à la filière nucléaire, mais on dit que certaines de vos offres d'emploi ne sont pas pourvues. Est-ce vrai ?

M. Joël Labbé. – Monsieur le directeur, je vous trouve très serein par rapport aux enjeux futurs. Vous saluez le fait que le nucléaire est reparti au niveau mondial. Les risques géopolitiques et les risques d'attentats ont déjà été évoqués. Le Niger est le deuxième des pays les plus pauvres au monde. Je reconnais que ce n'est pas votre problème : moins le minerai est cher, mieux ça vaut pour votre société et pour la société occidentale en général, mais le sous-développement et la fragilité de ce pays pose véritablement question.

S'agissant du démantèlement, la plus vieille centrale de France est, je crois, celle de Brennilis, dans les monts d'Arrée, en Bretagne. On nous annonce la fin des travaux pour 2038, soit cinquante ans après sa fermeture ! Or il va bien falloir un jour arrêter les autres centrales, et cela assez rapidement. Quelles sommes avez-vous provisionné en la matière ?

Mme Françoise Férat. – Ce débat passionnant nous permet d'apporter les réponses les plus justes possible aux questions que se posent nos concitoyens.

Ma question est très simple, monsieur le directeur : vous avez évoqué des partenariats avec la Chine et le Japon. Nous sommes tout près des élections européennes. Partagez-vous avec les autres pays européens une stratégie énergétique et nucléaire ? Je pense que l'Europe doit montrer l'exemple en ce qui concerne son bilan carbone et sa transition énergétique.

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le directeur général, lors de la présentation de la PPE, en novembre dernier, le Président de la République a émis le souhait de voir passer la part du nucléaire dans le mix énergétique de 75 % à 50 %. Ce sont donc quatorze réacteurs qui vont fermer, dont la moitié dans moins d'une dizaine d'années, en comptant ceux de Fessenheim.

Dans ces circonstances, pensez-vous que la mise en œuvre d'un nouveau programme électronucléaire dans les années à venir soit possible ?

M. Franck Menonville. – Dans le prolongement de la question précédente, quelle sera la place des EPR dans ce nouveau programme ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je me posais moi-même la question qui a été soulevée par Catherine Procaccia concernant les perspectives que nous offre le laser.

Monsieur le directeur, vous avez la parole.

M. Philippe Knoche. – Tout d'abord, nos relations avec EDF sont d'ordre industriel mais se sont déroulées pendant toute la restructuration dans des conditions très professionnelles. C'est une relation positive et exigeante. Nous sommes mis en concurrence, pas seulement en matière de prix. La sécurité d'approvisionnement entre également en ligne de compte. C'est à EDF d'avoir sa politique dans ce domaine. EDF représente environ 40 % de nos ventes.

Le Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (Gifen), créé en 2018 au sein de la filière électronucléaire, regroupe EDF, Orano, le CEA, et plus de 2 000 entreprises. Ce groupement a préparé le contrat stratégique de la filière nucléaire avec le Gouvernement.

L'ensemble de la filière se restructure. C'est important pour relever les défis, que ce soit en termes de gestion et de développement des compétences, de numérisation, ou de recherche et développement.

J'ai indiqué qu'on allait passer au moxage des réacteurs de 1 300 mégawatts : la première recharge est prévue en 2028. C'est EDF qui en est le chef de projet. Nous serons bien entendu fournisseurs.

Au-delà, il faut prouver que le multi-recyclage du Mox usagé est possible. Nous ferons un assemblage test dans entre 2025 et 2028. Nous continuerons par ailleurs les études sur la quatrième génération de réacteurs dont l'un des avantages est de réduire la durée de vie des déchets. L'autre est d'économiser de l'uranium par surgénération de plutonium. En la matière, la ressource est abondante, ce qui a d'ailleurs provoqué une forte baisse des prix. Les réserves en uranium peuvent s'évaluer en siècles.

Par ailleurs, pour un mégawattheure à 33 euros, le combustible revient à 5 euros. Ce sont des chiffres faibles. 5 % du coût de l'électricité vient de l'uranium naturel. Même si

son prix doublait ou triplait sur très longue période, l'impact ne serait pas du tout le même que si le même cas se présentait pour une centrale fossile, où le coût du combustible peut représenter jusqu'à 70 %.

Il n'empêche qu'il faut économiser l'uranium. L'énergie la moins chère, c'est celle qu'on ne consomme pas. De ce point de vue, l'augmentation du taux de recyclage constitue une économie qui permettra de faire durer les ressources d'uranium le plus longtemps possible.

S'agissant de la conversion et de Malvési, le site représente 450 emplois. Plusieurs projets prévoient de traiter des matières stockées sur le site, soit en développant des activités, soit en renouvelant des installations, comme l'hydrofluoration. Notre programme d'investissement est supérieur à 300 millions d'euros pour les années à venir. Une équipe d'ingénierie s'est installée sur place. Douze personnes nous ont rejoints à Malvési. On table à terme sur 50 personnes. C'est le fruit de l'investissement de l'entreprise, mais aussi du pays. Les installations de conversion du Tricastin et de Malvési sont les plus modernes au monde. Nous allons continuer à investir, ce que nos concurrents n'ont pas fait.

Si le marché se redresse, c'est parce que certaines usines de 30 ou 40 ans, bien plus anciennes que la nôtre, se font dépasser technologiquement par les perspectives que la France a choisies à travers Orano en matière de conversion. Cela prouve que les nouvelles technologies permettent de réduire les risques de sécurité et les rejets, et ceci ouvre des perspectives reconnues par nos clients mondiaux. Les investissements dans l'industrie payent en termes d'emplois et de commerce extérieur.

Concernant la Chine, ce pays développe aujourd'hui son parc nucléaire. Avant le milieu de la prochaine décennie, on comptera plus de centrales nucléaires en Chine qu'en France. D'ores et déjà, toutes proportions gardées, la Chine représente un peu moins de 10 % du chiffre d'affaires d'Orano suivant les années. Il nous arrive certaines années de vendre plus d'uranium en Chine qu'en France.

Les Chinois développent leur propre industrie du cycle. Même s'ils iront à terme sur les marchés mondiaux et compte tenu du développement rapide de leur parc, cette industrie reste à ce stade axée sur leurs besoins propres et Orano reste en situation de fournisseur.

Le chiffre que vous avez cité concernant l'usine de recyclage que je mentionnais en introduction n'est pas du tout le chiffre de nos approvisionnements. Notre client chinois a pour habitude de dire que l'ampleur du chantier représente l'équivalent du barrage des Trois-Gorges, dont le coût total s'élevait à 20 milliards de dollars. C'est l'ordre de grandeur pour la totalité d'un projet dont nous ne serions que l'un des fournisseurs.

Je rends d'ailleurs hommage à nos équipes qui, depuis longtemps, maîtrisent la technique du recyclage et produisent chaque année un millier de conteneurs de déchets de très haute activité, ce que personne d'autre ne fait à travers le monde. Elles fabriquent également une centaine de tonnes de combustible recyclé, contribuant ainsi à économiser la ressource. Ce contrat éventuel avec la Chine représenterait pour la France une activité complémentaire et une reconnaissance de nos technologies.

Le stockage des combustibles usés, en piscine ou à sec, présente des niveaux de sûreté reconnus mondialement. L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a

publié, en juin 2018, un rapport indiquant que les deux solutions répondaient aux normes de sûreté. D'un point de vue industriel, les combustibles usés doivent refroidir en piscine quelques années. C'est un passage obligé. Les clients qui ont une vision de développement du nucléaire et du recyclage entreposent plutôt le combustible en piscine parce qu'il est alors plus facile de les reprendre pour les recycler, les valoriser, voire pour les mettre directement en stockage définitif. Les clients qui, comme les Américains à Yucca Mountain, ont une perspective de stockage définitif plus difficile et ne recyclent pas, préfèrent des solutions d'entreposage à sec. Cela dépend aussi des sites. En France, le choix du recyclage implique plutôt un stockage en piscine.

Les coûts du démantèlement – comme le confirme la Cour des comptes – sont inclus dans les comptes d'Orano et d'EDF. Ces coûts sont non seulement provisionnés, mais font également l'objet de fonds dédiés. S'il est besoin en cours d'année de les abonder, cela rentre dans nos comptes de trésorerie. Nous sommes d'ailleurs une des rares industries à avoir un fonds absolument dédié aux charges futures. Pour EDF, le coût du démantèlement représente 15 % de la construction.

Les projets d'infrastructures ont des temps de démantèlement longs, cela vaut pour le nucléaire mais aussi pour les énergies renouvelables ou pour le gaz. La durée de cinquante ans a été citée mais d'ores et déjà, certaines installations ont été déclassées. D'autres, dans le Sud-Est par exemple, sont en attente de déclassement administratif mais les travaux physiques sont achevés, parfois depuis plus de trois ans. La prochaine étape est celle de l'enquête publique relative au déclassement. Il n'y a plus de bâtiments et le site est rendu à un usage industriel. Aux États-Unis, une dizaine de centrales nucléaires ont été complètement démantelées. Ces sites ont été rendus à l'usage public. Certains sites sont plus ou moins compliqués que d'autres, mais c'est tout à fait faisable aujourd'hui.

Cela m'amène à la question de Saint-Priest-la-Prugne. Nous effectuons les relevés. Nous traitons les débordements – qui sont prévus –, nous réalisons les travaux d'entretien, de prélèvements, et c'est pourquoi nous considérons que l'arrêté préfectoral n'a pas lieu d'être...

M. Jean-Claude Tissot. – Je suis frontalier, je sais que ce n'est pas le cas !
Donnez-nous les calendriers de réalisation de ces travaux !

M. Philippe Knoche. – Nous les continuons bien sûr. Les études de renforcement du barrage ont été réalisées. Je peux vous faire parvenir le calendrier des travaux. Nous réalisons les prélèvements, l'entretien de la station de traitement...

M. Jean-Claude Tissot. – Le préfet ment donc !

M. Philippe Knoche. – Ai-je dit cela ?

M. Jean-Claude Tissot. – Vous dites que l'arrêté préfectoral n'a pas lieu d'être !

M. Philippe Knoche. – Non, car il nous demande de faire des choses que nous faisons. Il est très rare que nous attaquions un arrêté préfectoral. On en a pourtant plusieurs par an, ainsi que des enquêtes publiques. Des sensibilités très diverses s'expriment autour de ce site. Les habitants des deux départements ne sont pas du même avis sur les travaux de contournement. Nous ne les réaliserons pas en raison de l'opposition de certains habitants. Ce

n'est d'ailleurs pas nécessaire sur le plan de la sûreté nucléaire. Nous allons procéder cependant à des travaux de renforcement du barrage.

Historiquement, nous avons pour missions de surveiller plus de 200 sites miniers en France. Lorsque les sites sont extrêmement stables, le code minier prévoit leur retour à l'État quand les conditions sont remplies. Parmi ces 200 sites miniers, seuls un peu plus d'une dizaine sont des installations classées pour la protection de l'environnement. Pour ceux-là, les contraintes sont bien entendu supérieures.

Nous sommes un acteur responsable. Nous continuons la surveillance et le traitement. Lorsque les sites seront complètement stabilisés, ils retourneront à l'État. Nous comptons aujourd'hui un certain nombre de sites transformés en fermes solaires.

La maîtrise des risques d'accident et la sûreté nucléaire constituent le premier sujet de chaque salarié d'Orano. Nous faisons non seulement tout notre possible, mais nous améliorons jour après jour et année après année les conditions dans lesquelles nous opérons. Le meilleur juge en est l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui rend régulièrement compte au Parlement de l'état de sûreté des installations. Je ne peux que me faire l'écho de ce qu'ils ont déclaré publiquement en indiquant que la situation de la sûreté nucléaire en France s'améliore, ainsi que la situation des exploitants. Elle est satisfaisante, mais nécessite une certaine attention, par exemple en ce qui concerne la reprise de certains déchets anciens et très anciens, que nous sommes en train d'accélérer.

D'une façon générale, les exploitants de chaque pays doivent impérativement tenir compte des retours d'expériences. On le fait à travers l'Association mondiale des exploitants nucléaires (WANO), qui a pour objectif de s'assurer que chacun apprend des autres au fur et à mesure.

Il existe en effet un risque géopolitique à propos des mines, même si, historiquement, il est moins fort en matière d'uranium que de combustibles fossiles. Néanmoins, Orano est présent dans des zones géographiques distinctes – Canada, Niger, Kazakhstan –, avec des programmes de recherche dans d'autres pays du monde, de façon à avoir un profil de risques diversifié et à ne pas être dépendant d'une seule zone géographique ou présentant des facteurs communs.

Sans transition, la gestion des déchets est pour nous impérative. Notre métier est d'en diminuer le volume. Je confirme que les déchets nucléaires constituent un point qui fait l'objet de toute notre attention. Aujourd'hui, en France, 90 % des volumes de déchets produits par l'électricité nucléaire ont des solutions de traitement ou de stockage : ce sont tous les déchets à très faible ou à faible activité. La recherche de solutions pour le futur concerne donc 10 % des déchets restants, qui sont à haute activité et à vie longue.

La production actuelle des déchets de haute activité représente 200 mètres cubes par an. On ne conteste bien entendu pas le stock des déchets historiques mais 200 mètres cubes par an, c'est une piscine municipale à l'échelle de la France. Il s'agit d'un volume par habitant très faible. Certes, ce sont des déchets radioactifs, mais l'ASN a indiqué que leur vitrification est une solution sûre, de même que les entreposages de La Hague également, et ce pour plusieurs décennies. Pour les accueillir, nous construisons un bâtiment tous les cinq ans dans l'attente de l'intervention de Cigéo. Il n'y a donc pas de saturation à La Hague. Plus de vingt ans de production sont stockés dans un bâtiment à taille humaine.

S'agissant de l'entreposage en piscine, en amont du conditionnement de déchets et du recyclage, on est à 70 % de la capacité administrative autorisée, et à 90 % en termes de capacités physiques. Il nous appartient de réaliser les investissements pour l'augmenter. Au rythme actuel, les besoins sont entre 30 et 100 tonnes supplémentaires par an pour le combustible en piscine. Les piscines ne seront pas saturées avant 2030. Il n'y a donc pas de question fondamentale à cet horizon. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas prévoir la suite, en particulier du fait de l'arrêt des réacteurs de 900 mégawatts, qui soulèvera la question. EDF en décidera avec l'ASN à un horizon de temps relativement long.

Concernant les phénomènes climatiques, on réexamine la sûreté des installations tous les dix ans. On prend en compte les événements climatiques lorsque c'est nécessaire, qu'il s'agisse des vents, des crues, des tornades, de même que des menaces externes en termes de sécurité.

Concernant le recrutement du personnel, il faut avoir en tête que nous n'avons pas recruté pendant la restructuration. J'ai indiqué que nous avons retrouvé ce chemin. Auparavant, nous avions dix CV pour un poste ; aujourd'hui, ce n'est plus tout à fait le cas. Il faut s'en féliciter, car d'autres industries attirent. Nous disposons de nos propres centres de formation, mais également des CFA. La tension existe. On essaie toutefois de la résoudre par la formation. Nous organisons des événements locaux au Tricastin, dans le Gard, en région parisienne, à Cherbourg. Nous sommes également en relation avec Pôle emploi. Nous formons plus d'alternants que nous n'en recrutons. Ils rejoignent ensuite des entreprises intermédiaires.

Il existe une tension sur les métiers de la mécanique qui sont pourtant des métiers qui permettent de progresser tout au long de la carrière. Ce sont des métiers qualifiés, avec des salaires au-dessus du Smic. Nous menons beaucoup d'actions dans ce domaine. Nous avons six événements labellisés au titre de la semaine de l'industrie, dont un dans le Sud-Est qui a bien fonctionné, que ce soit pour les métiers de service ou de production.

Dans les territoires, nous sommes reconnus comme un employeur de qualité. Peut-être le Grand Paris draine-t-il plus d'emplois que d'autres régions. Nous sommes, avec nos programmes industriels de digitalisation ou de recherche, à la limite de la science. Nous sommes parmi les industries les plus avancées au niveau mondial, et continuons d'attirer les personnes passionnées par la technique, qui souhaitent apporter quelque chose à leurs concitoyens. Avec 220 000 emplois, le nucléaire est la troisième filière en France, après l'aéronautique et l'automobile et restons donc une industrie perçue comme porteuse.

Autre sujet : le Niger. 90 % des retours économiques de l'exploitation d'uranium vont à ce pays, que ce soit en termes de salaires, de taxes pour l'État ou de développement d'infrastructures. Nous finançons également hôpitaux, routes, écoles parfois. Le Niger connaît des enjeux très forts, mais nous contribuons à son économie, ce que les parties prenantes nous rappellent également. Nous contribuons aussi à des projets de développement et de redéveloppement à notre échelle. Nous ne constituons cependant qu'une toute petite partie de l'activité économique du Niger.

La stratégie européenne n'est pas la stratégie allemande. Beaucoup de pays en Europe, notamment à l'est et au sud-est de l'Allemagne – République tchèque, Slovaquie, etc. –, sont favorables au développement de l'industrie nucléaire. Il n'y a en revanche pas d'alignement complet des États membres sur le sujet, ne serait-ce que du fait de la position allemande, qui annonce une sortie du charbon en 2038. Même s'ils remplacent le charbon par

du gaz – ce qui fait sens du point de vue du CO₂ –, ils continueront quand même d'émettre beaucoup plus de CO₂ par kilowattheure que la France, probablement environ trois ou quatre fois plus, puisqu'ils ont saturé leur potentiel de consommation en termes d'énergies renouvelables. Il y a dix jours, le prix de l'électricité, même en France, était négatif du fait du vent. Dans ces conditions, les allemands peuvent produire plus qu'ils n'ont besoin ; en revanche, quand il n'y a pas de vent, ils sont obligés de faire appel au charbon.

Il n'y a manifestement pas de politique européenne en la matière. De ce point de vue, le développement des interconnexions entre les pays va dans le bon sens, mais lorsque j'entends dire que l'Allemagne ne veut pas importer du nucléaire peu cher, je me dis que la compétitivité du nucléaire est au moins reconnue en Allemagne. Cela signifie que le nucléaire est compétitif !

Enfin, un des plus gros enjeux de la compétitivité de la filière se situe dans les réacteurs neufs. Le parc existant a en effet un coût de production très compétitif. En revanche, le nucléaire neuf doit se situer dans la plage de compétitivité. C'est ce qui a été annoncé par EDF.

L'ensemble de la filière, avec EDF, doit présenter, dans le cadre de la PPE, un dossier sur la construction de réacteurs neufs. EDF a clairement indiqué que des EPR améliorés seraient présentés en 2021, avec l'ensemble de leurs impacts, qu'ils soient techniques, financiers ou qu'il s'agisse de leur intégration dans les territoires. D'ores et déjà, trois régions sont candidates à l'implantation d'EPR.

C'est EDF qui est maître d'ouvrage et maître d'œuvre. L'EPR de Taishan 1 fonctionne mieux que son modèle concurrent. Taishan 2 démarrera dans l'année. Le réacteur finlandais a obtenu son autorisation de chargement. L'EPR de Flamanville progresse et fait l'objet de communications de la part d'EDF. Il faut aujourd'hui tirer toutes les leçons des premières difficultés, qui ont permis à Taishan de conduire le chantier plus rapidement, à hauteur d'environ 40 %. EDF et Hinkley Point ont déjà construit deux nouveaux EPR. Ce réacteur aura donc été construit à six reprises au moment où le dossier sera déposé, en 2021.

Enfin, s'agissant du laser, je suis convaincu que les progrès des sciences vont nous amener à réduire la durée de vie des déchets. Les déchets que nous produisons aujourd'hui ont un volume limité, mais la réduction de la durée de vie des déchets à vie longue constitue un véritable enjeu. On examine l'innovation proposée à travers le prisme du CEA, puisqu'elle reste très en amont en termes scientifiques. Ce laser interviendrait couplé à un accélérateur, domaine d'expertise du CEA.

Nous essayons de développer des solutions capables d'accueillir ces dispositifs amont, encore en recherche fondamentale. Nous sommes ici plus les cibles que les émetteurs. Le laser permettrait d'exciter un accélérateur qui, lui-même, viserait des cibles. Nous prenons soin, dans la recherche que nous menons sur les déchets nucléaires eux-mêmes, et surtout sur les déchets à vie longue ou sur les actinides mineurs, d'être compatibles avec des recherches plus fondamentales de type laser et accélérateur.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez parlé des déchets à haut risque, que vous avez estimés à 200 mètres cubes par an. Avez-vous une idée de leur volume cumulé ?

M. Philippe Knoche. – Pour les déchets à haute activité vitrifiés, il faut tenir compte de la production historique. Cela doit représenter vingt-cinq ans ou trente ans. Une

partie de l'inventaire d'aujourd'hui représente des déchets historiques qui ne sont plus produits. On reviendra vers vous à ce sujet mais l'inventaire national de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) est bien fait.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, EDF indique que le démantèlement représente 15 % de l'investissement environ. Vous nous dites tout avoir provisionné dans vos comptes. Le chiffre de 33 euros intègre-t-il ces coûts ?

M. Philippe Knoche. – Aujourd'hui, tous les coûts afférents au démantèlement sont inclus dans les comptes d'EDF. Les sorties de *cash* sont incluses dans les 33 euros.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces informations et pour votre action.

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 heures 45.

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires - Proposition de loi tendant à abroger la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur de l'aire délimitée ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée - Examen des amendements de séance au texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous allons examiner les amendements déposés en vue de l'examen en séance publique, aujourd'hui à partir de 14 h 30, de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires. Nous avons le plaisir d'accueillir notre collègue **Marie-Pierre Monier**, auteure de ce texte.

Je vous rappelle que ce texte fait l'objet d'un examen commun avec la proposition de loi tendant à abroger la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur de l'aire délimitée ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée.

Mme Elisabeth Lamure prendra la présidence de notre réunion à 10 heures, car je devrai rejoindre la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour y remplacer, dans le cadre de l'examen du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, notre rapporteure pour avis, Anne Chain-Larché, retenue par les obsèques de l'un de nos anciens collègues.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – La proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires comporte deux titres : le premier se rapporte aux mentions valorisantes, le second à l'étiquetage.

L'article 1^{er} autorise l'affinage des fromages fermiers en dehors de la ferme.

L'article 2 abroge la loi du 20 décembre 1957, qui oblige les producteurs de vins effervescents du Diois à ne produire que de la Clairette de Die blanche.

L'article 3 renforce l'étiquetage des mélanges de miels en prévoyant l'affichage de tous les pays d'origine.

L'article 4 fiabilise l'affichage de l'origine des vins sur leurs contenants.

L'article 5 prévoit une entrée en vigueur différée pour les articles 3 et 4, qui entraîneront des modifications d'étiquettes.

Compte tenu de ce champ, il nous semble que le périmètre du texte est circonscrit aux questions relatives à l'étiquetage alimentaire et aux mentions valorisantes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cette précision est importante, car nous aurons à statuer sur l'irrecevabilité de quatre amendements, relatifs à la déclaration de récolte.

Je vous rappelle que, au stade de la séance publique, notre commission retrouve son entière liberté par rapport aux auteurs du texte. Nos rapporteurs, Anne-Catherine Loisier et Henri Cabanel, proposeront deux amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement n° 17 de M. Gremillet fera l'objet d'une discussion commune avec trois amendements identiques : l'amendement n° 37 et les amendements n^{os} 21 et 22.

L'amendement n° 37 revient à l'esprit de l'article que l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté lors des débats sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible, dite loi Égalim, en apportant deux modifications.

D'une part, la rédaction de cet article peut laisser entendre qu'un fromage pourrait être fermier alors même qu'il a été affiné à l'extérieur, sans recours systématique à des techniques traditionnelles. L'amendement éclaircit ce point en réaffirmant l'importance des techniques traditionnelles.

D'autre part, à la suite de propositions, notamment, de Pierre Louault, nous proposons de mentionner obligatoirement les noms de l'affineur et du producteur, en vue d'une meilleure information du consommateur. C'est une contrainte supplémentaire, mais qui paraît tout à fait supportable, d'autant que les affineurs doivent déjà savoir lier un fromage à

son producteur pour respecter leurs obligations en matière de traçabilité. Ce dispositif créera un lien direct entre le fromage et le producteur, conformément à l'arrêt du Conseil d'État.

Je vous propose d'adopter cet amendement de synthèse et d'émettre un avis favorable sur les deux amendements identiques n° 21 et 22; quant à l'amendement n° 17, qui reprend la rédaction initiale du Sénat, avec une certaine ambiguïté sur les techniques traditionnelles, je vous propose d'en solliciter le retrait.

La commission adopte l'amendement n° 37 et émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 21 et 22. Elle demande le retrait de l'amendement n° 17 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement n° 30 de M. Labbé restreint le périmètre de l'article aux fromages sous appellation d'origine protégée (AOP) et indication géographique protégée (IGP), ce qui poserait plusieurs difficultés.

D'une part, cette restriction empêcherait les petits producteurs n'ayant pas de capacité d'affinage dans leur ferme de bénéficier d'une valorisation qui augmenterait leurs revenus, alors même que leurs fromages sont fermiers.

D'autre part, si un producteur sous AOP a une deuxième ligne de production pour un fromage hors AOP ou dépasse le quota de production de l'année de son fromage sous AOP, un fromage produit suivant un cahier des charges très précis et affiné dans la même cave d'affinage que le fromage sous AOP ne pourrait pas bénéficier de l'appellation « fromage fermier ».

Je propose un avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 2

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 8 rectifié, 9 rectifié, 28 et 34 tendent à maintenir la déclaration de récolte obligatoire. Nous en comprenons bien l'intérêt, mais l'article additionnel proposé ne présente pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi, relative aux mentions valorisantes et à l'étiquetage. Nous vous demandons donc de déclarer ces amendements irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Daniel Laurent. – Je comprends que l'article 45 s'applique, mais je trouve un peu dommage d'abandonner une mesure soutenue par quatre groupes politiques différents et qui aurait été un bon signe pour la viticulture. D'autant que l'Assemblée nationale, elle, a introduit la déclaration de récolte dans une proposition de loi identique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il s'agit là d'un « texte balai », sans objet précis...

Les amendements identiques n°s 8 rectifié, 9 rectifié, 28 et 34 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 3 et 23 encadrent l'utilisation du qualificatif « équitable ». Ils sont satisfaits par un article

figurant dans la loi Pacte, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, qui reprend d'ailleurs la rédaction du Sénat exigeant que l'ensemble des critères doivent être respectés pour utiliser le qualificatif « équitable ». Demande de retrait avant la séance, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 3 et 23 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement n° 13 supprime l'obligation pour les signes officiels de qualité et d'origine (SIQO) de satisfaire aux obligations de certification environnementale en 2030.

Le Sénat avait supprimé l'article 48 de la loi Égalim prévoyant que le cahier des charges des SIQO devrait répondre aux exigences prévues par la certification environnementale avant 2030. L'Assemblée nationale ayant réintroduit cette disposition, et comme l'objectif est de parvenir à un vote conforme, je propose d'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

M. Daniel Gremillet. – La réalité ne fait que confirmer ce que disaient nos deux rapporteurs sur le projet de loi Égalim : la montée en gamme se traduit par des charges supplémentaires pour les producteurs, sans aucun profit. Laissons donc les appellations vivre sur nos territoires !

Mme Sophie Primas, présidente. – Il s'agit surtout de sécuriser cette proposition de loi pour régler, notamment, le problème de la Clairette de Die. S'agissant de la loi Égalim, une mission de suivi a été constituée. Mais le débat en séance sur cette question est légitime.

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

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement n° 35 rectifié demande un rapport sur la réciprocité des normes de production pour l'importation de produits issus de l'agriculture biologique. S'agissant d'un rapport, par principe, avis défavorable.

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

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente -

Article 3

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous en venons à onze amendements en discussion commune sur l'étiquetage du miel.

Les amendements identiques n^{os} 5 rectifié, 16 et 31, ainsi que l'amendement n° 24, proposent un affichage des pays par ordre décroissant d'importance de la part prise dans la composition du miel et avec indication de cette part en pourcentage. Les amendements identiques n^{os} 15, 25 et 36 proposent l'ordre décroissant, mais sans préciser que les noms des pays seront indiqués en toutes lettres. L'amendement n° 12 rectifié prévoit l'affichage en toutes lettres, mais sans ordre décroissant. Quant à l'amendement n° 6 rectifié, il renvoie à un arrêté la définition des modalités de l'affichage du miel afin de prévoir un affichage de tous les pays avec les pourcentages.

Je vous propose d'émettre un avis défavorable sur tous ces amendements au bénéfice de l'amendement n° 38, auquel l'amendement n° 19 rectifié de M. Gremillet est identique. Ces amendements de synthèse prévoient une formule équilibrée : affichage des pays d'origine par ordre décroissant et en toutes lettres. Ils satisfont donc les amendements identiques n°s 15, 25 et 36, ainsi que l'amendement n° 12 rectifié.

L'affichage obligatoire de tous les pays d'origine est déjà possible ; la directive européenne le prévoit. En revanche, elle mentionne explicitement qu'il est impossible d'aller plus loin. Concrètement, si nous inscrivons dans la loi l'ordre décroissant, *a fortiori* le pourcentage, le dispositif fera l'objet d'un contentieux. C'est pourquoi, dans un premier temps, nous avons proposé le simple affichage des pays en toutes lettres.

Entre-temps, le ministre de l'agriculture s'est engagé devant l'Assemblée nationale, au nom du Gouvernement, à rendre plus strict l'étiquetage des miels. Dans ce contexte, il serait dommage de nous en tenir à une position minimaliste, d'autant que plusieurs pays européens, dont l'Espagne, s'orientent déjà vers un affichage plus strict.

Nous proposons donc de pousser le curseur jusqu'à l'ordre décroissant, sans toutefois aller jusqu'aux pourcentages, qui nécessiteraient de fréquents changements d'étiquettes.

Mme Françoise Férat. – Je me réjouis que notre commission aille un peu plus loin que la semaine dernière. Je retirerai l'amendement n° 12 rectifié.

M. Michel Raison. – Je me félicite aussi de cette avancée, qui permettra de mieux reconnaître les miels français et les mélanges de miels. C'est le seul cas d'une directive européenne qui interdit une surtransposition : qu'un *lobby* des trafiquants de miels ait pu obtenir cela de Bruxelles est un peu effrayant... Il faut absolument que le ministre obtienne que l'on puisse être encore plus précis, car le miel est l'un des produits les plus trafiqués ! Par ailleurs, certains producteurs ne sont pas assez rigoureux en matière de prophylaxie : c'est l'une des causes du déclin des abeilles.

M. Laurent Duplomb. – En effet, les causes de la disparition des abeilles sont, à mon avis, mal évaluées : les problèmes sanitaires ont fait beaucoup plus de dégâts que pour n'importe quelle autre activité.

La Chine est le premier producteur mondial de miel, et tous les agriculteurs chinois ont au moins une ruche : cela fait plus de 800 millions d'apiculteurs... D'ailleurs, la Chine a toujours payé une partie de ses achats en miel.

Il faut, petit à petit, assurer la traçabilité des miels français, européens et importés d'ailleurs, car il est tout à fait normal que le consommateur sache clairement ce qu'il achète.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nos concitoyens s'inquiètent de la capacité de la France à promouvoir un modèle fondé sur la qualité des produits et le retour d'une partie de la production dans notre pays. À la veille des élections européennes, gardons-nous d'entretenir l'idée qu'il n'y aurait rien à faire, sinon sortir de l'Europe. Créons un rapport de force politique pour montrer que, sur certains sujets, la France est capable de faire front uni et de tenir bon devant les instances européennes. L'opinion publique l'attend, en particulier sur le miel, une question fortement médiatisée – Montebourg, notamment, est assez convaincant en la matière. Le Sénat doit faire montre d'une détermination totale vis-à-vis du

Gouvernement. Je veux bien que l'on se demande si c'est vraiment le Roundup qui fait disparaître les abeilles, mais, le vrai enjeu, c'est notre capacité à imposer en Europe une traçabilité extrêmement rigoureuse et protectrice de la production française.

Ma crainte, c'est que, par devant, on fasse semblant d'être déterminé, avant de trouver mille et une raisons techniques à Bruxelles pour différer les mesures... Or le miel est un enjeu important, en termes symboliques comme économiques !

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous avons bien l'intention d'interpeller le ministre en séance, notamment sur l'ordre décroissant. Compte tenu de ses positions et de celles d'autres pays européens, nous avons bon espoir que la traçabilité avance.

Les importations chinoises sont l'une des raisons de l'inscription en toutes lettres, qui permettra d'éviter une certaine confusion.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je me réjouis que cet amendement recueille un soutien unanime, car l'étiquetage doit être plus précis. La mention « miel français » est attirante, mais trompeuse.

Aujourd'hui, la survie de la filière apicole française est en jeu. Pour l'assurer, il faudra, au-delà de l'étiquetage, réfléchir à la formation et à la professionnalisation des apiculteurs, le plus souvent des jardiniers du dimanche, si je puis dire. La disparition des abeilles, dont les causes sont multiples, touche principalement ceux qui ne sont pas professionnels. D'autres pays, notamment l'Espagne, montent au front. Soyons à leur côté pour changer la réglementation européenne !

M. Daniel Gremillet. – Comme MM. Raison et Duplomb, j'insiste sur la nécessité de la rigueur sanitaire. Il y a un demi-siècle, nous avons mis en œuvre une politique drastique pour les bovins – quand j'étais jeune, on répandait de la chaux sur les cadavres... Le contrôle de prophylaxie concernait même les détenteurs d'une seule vache ! Si l'on avait fait de même pour l'apiculture, on n'en serait pas là. Aujourd'hui, nous sommes en train d'importer des maladies parce qu'il n'y a aucun contrôle...

M. Jean-Claude Tissot. – Daniel Gremillet a raison, mais les contrôles demandent des moyens. Contrôler des fûts de miel d'importation est complexe et coûteux. Ce n'est pas en réduisant drastiquement le nombre de fonctionnaires, comme le souhaite le Gouvernement, que l'on rendra les contrôles plus efficaces.

Par ailleurs, ne négligeons pas une autre raison de la disparition des abeilles : il n'y a plus assez de fleurs.

M. Joël Labbé. – Je ne comprends même pas que l'on puisse mélanger des miels. Il faudra un jour l'interdire au niveau européen !

Les pourcentages ont été adoptés par la Grèce et vont l'être par l'Espagne. En emboîtant le pas de ces pays, nous marquerions fortement notre volonté d'avoir une information claire pour les consommateurs !

La commission adopte les amendements identiques n^{os} 38 et 19 rectifié et émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5 rectifié, 16 et 31, à l'amendement n^o 24 et aux amendements identiques n^{os} 15, 25 et 36, ainsi qu'aux amendements n^{os} 6 rectifié et 12 rectifié.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement n° 11 rectifié précise la définition du miel pour exclure la possibilité d’y ajouter des sirops à base de sucre. Il est satisfait par la définition figurant à l’article 1^{er} de l’annexe II de la directive de 2001 sur le miel, transposée en droit français par un décret de 2003. Avis défavorable.

Reste que les auteurs de l’amendement soulèvent un vrai problème. En séance, nous interpellons le ministre sur la nécessité d’actualiser la définition du miel. La définition actuelle, assez ancienne, mériterait d’être retravaillée, après un temps d’études par des experts, notamment pour lutter contre l’incorporation de sirops sucrés difficilement détectables avec les normes actuelles.

Plusieurs exemples justifient une réflexion sur ce sujet. Les chercheurs du Cétam, le Centre d’études techniques apicole de Moselle, nous ont expliqué que, pendant longtemps, les sirops sucrés étaient à base de canne ou de betterave et contenaient du saccharose. Le miel contenant du saccharose naturellement, le décret de 2003 a fixé à 5 % le taux maximal de saccharose dans le miel, ce qui a été efficace. Seulement, les sirops sucrés d’aujourd’hui, notamment chinois, sont à base d’amidon et ne contiennent pas de saccharose. Dès lors, ils peuvent être ajoutés plus facilement dans les mélanges de miels sans être repérés.

Mme Françoise Férat. – Je maintiendrai cet amendement malgré l’avis défavorable, car il convient de préciser certains éléments de la définition.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 11 rectifié.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Je rejoins Mme Estrosi Sassone, auteur de l’amendement n° 10 rectifié : les mentions locales sont essentielles pour rassurer encore le consommateur.

L’amendement prévoit une mention purement facultative pour les producteurs de miel, afin qu’ils affichent sur leur étiquetage des indications sur l’origine florale, végétale et régionale, territoriale ou topographique du produit. Il prévoit également qu’un décret fixe les critères nécessaires pour que les exploitations soient certifiées HVE. Ces deux propositions sont satisfaites par le droit existant. En outre, prévoir une simple faculté n’a pas de portée normative.

Dans ces conditions, je propose le retrait de l’amendement et, à défaut, un avis défavorable.

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

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement n° 18 de Mme Goulet vise à interdire l’utilisation de la mention « Agriculture biologique » pour les mélanges de miels. Si tous les composants respectent les cahiers des charges de l’agriculture biologique, il paraît difficile d’interdire l’usage de cette mention. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18.

Article additionnel après l’article 3

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L’amendement n° 29 de M. Luche est très intéressant, mais d’ores et déjà satisfait pour le lait et la viande par l’expérimentation prolongée jusqu’en mars 2020.

J'ajoute qu'à la lumière des résultats de ces expérimentations, le règlement d'exécution 2018-775 a rendu obligatoire, sauf dispositions spécifiques prévues par le droit de l'Union européenne pour certains produits, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire. Le pays de la matière première principale sera indiqué sur l'étiquetage. À titre dérogatoire, y figurera, *a minima*, une phrase mentionnant que l'ingrédient primaire ne provient pas du pays d'origine de la denrée. Ces nouvelles dispositions seront applicables au 1^{er} avril 2020.

Je propose le retrait de l'amendement, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 29 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4

M. Henri Cabanel, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié supprime l'article 4, au motif qu'il existe déjà un arsenal juridique de lutte contre les pratiques trompeuses ; la difficulté résiderait davantage dans le manque de contrôle par les agents de la DGCCRF. En effet, il faut avant tout renforcer les moyens de cette direction ; c'est le cœur du problème. En revanche, le cadre juridique actuel peut laisser planer des doutes.

Ainsi l'article L. 413-8 du code de la consommation dispose, à propos des produits alimentaires : « Il est interdit [...] d'apposer ou d'utiliser une marque de fabrique ou de commerce, un nom, un signe ou une indication quelconque de nature à faire croire, s'ils sont étrangers, qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française et, dans tous les cas, qu'ils ont une origine différente de leur véritable origine française ou étrangère. » L'interdiction de tromper le consommateur est donc déjà prévue, mais l'alinéa suivant précise : « Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le produit porte, en caractères manifestement apparents, l'indication de la véritable origine. » Or, sur les produits viticoles, la mention est toujours présente, car obligatoire.

Dès lors, l'article semble laisser entendre qu'il est possible d'utiliser une imagerie trompeuse concernant l'origine sur les bouteilles de vin, en toute légalité. Devant un juge, cet argument pourrait prospérer.

L'amendement n° 27 rectifié de M. Tissot répare cette anomalie juridique en précisant que la dérogation, qui peut s'entendre sur certains produits, ne s'appliquera jamais sur les produits viticoles. Il s'agit simplement de transposer le droit européen dans le droit français, sans ajout, afin d'éviter un flou juridique sur la volonté du législateur.

Je propose donc que M. Laurent retire son amendement n° 7 rectifié et que la commission se prononce en faveur de l'amendement n° 27 rectifié de M. Tissot.

M. Daniel Laurent. – J'ai déposé cet amendement de suppression parce que je considérais que la réglementation européenne suffisait. Après avoir consulté des organismes viticoles, je prends conscience des difficultés que posent en Occitanie les vins espagnols, parfois frauduleux. Je retirerai mon amendement au profit de l'amendement n° 27 rectifié, qui peut faire consensus. Il faudra interpeller le ministre de l'agriculture sur la nécessité d'appliquer plus sévèrement la réglementation en matière d'étiquetage.

M. Roland Courteau. – Je me réjouis de la prise de position de M. le rapporteur et de l'annonce de M. Laurent, qui me rassurent. Les outils réglementaires existants

permettent, hélas, que des duperies, passant par le camouflage de l'origine, se multiplient. Mais le fond du problème reste que les effectifs de la DGCCRF sont nettement insuffisants. L'amendement que M. Tissot et moi-même avons déposé sécurise le cadre juridique sans surcharge, et fait consensus.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je remercie M. Laurent. Il y a eu en 2016 et 2017 une fraude massive qui a concerné, au-delà de quelques bouteilles, de très nombreux *Bag-In-Box*, donc un volume important : on parle de dix millions de litres de vin ! Les producteurs de l'Hérault et de l'Aude sont exaspérés. Les fraudeurs peuvent ainsi écrire « fabriqué en France » en très gros et « vin espagnol » en tout petit sur le même contenant. Les contrôles de la DGCCRF qui ont permis de repérer la fraude n'ont eu lieu que parce que des producteurs l'avaient avisée. Il faut dire que dans l'ancien Languedoc-Roussillon, elle ne compte plus qu'une dizaine d'agents !

Oui, il faudra bien insister sur ce point : il faut plus d'agents sur le territoire pour contrôler. Sinon, ce qui s'est passé en 2016-2017 pourrait bien se reproduire cette année, car il y a eu aussi une surproduction en Espagne.

M. Martial Bourquin. – Il y a eu 1 043 postes supprimés à la DGCCRF dans le cadre de la dernière loi de finances !

M. Daniel Laurent. – Cela n'arrangera pas les choses...

M. Martial Bourquin. – C'est certain ! Et le ministre Darmanin annonce de nouvelles suppressions de postes...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Quelle hypocrisie ! On veut moins de fonctionnaires, mais plus de contrôles ! On ne peut pas dire que l'on veut diminuer la dépense publique et faire appliquer les lois. C'est la même chose pour les travailleurs détachés : la loi est censée améliorer la situation, mais il n'y a aucun agent de l'Inspection du travail pour la faire appliquer ! Les Français en ont ras le bol ! Il ne faut pas s'étonner que cela aille mal.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 27 rectifié.

Articles additionnels après l'article 4

M. Henri Cabanel, rapporteur. – L'amendement n° 33 est l'amendement que M. Labbé dépose, chaque fois que c'est possible, sur l'étiquetage distinguant les huîtres diploïdes et les huîtres triploïdes. Nous l'avons rejeté lors de la discussion de la loi Égalim après un long débat en séance. Les conchyliculteurs au sein de leur comité national se sont dotés d'une nouvelle gouvernance et m'ont dit qu'ils y travaillaient. Laissons-leur le temps de trouver un compromis. Retrait ou avis défavorable.

M. Joël Labbé. – En commission, nous avons voté un avis de sagesse.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – C'est juste, mais afin d'entendre l'avis du Gouvernement sur la question.

M. Joël Labbé. – Même si les unes ne sont pas meilleures que les autres, ce n'est pas la même chose. Les huîtres triploïdes poussent en deux ans et les diploïdes en trois ans. Les premières n'émettant pas de gamètes, on peut les commercialiser l'été. Ce grand avantage

commercial a des incidences sur le milieu et les rend très fragiles. Les études montrent qu'au fil du temps elles peuvent se reproduire. Les scientifiques ont même réussi un croisement entre diploïdes et triploïdes – même si pour l'instant, les petits ne sont pas viables. Mais ils pourraient le devenir, ce qui serait catastrophique. Pourquoi ne pas donner de nouveau un avis de sagesse ?

Le lobbying des éclosoirs est actif, je le sais, et l'ancien ministre Travert a formé un groupe à l'Assemblée nationale... Oui, le Comité national de la conchyliculture a changé de gouvernance. Mais cela fait cinq ans qu'il nous demande du temps. Le comité régional de Bretagne vient de voter une motion favorable à un étiquetage distinguant « huîtres nées en mer » et « huîtres nées en écloserie ».

Mme Catherine Procaccia. – L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a organisé une table ronde sur le sujet. Il en ressort que les huîtres triploïdes sont non pas des OGM, mais des organismes nés en écloserie. Visiblement, il y a deux types de professionnels qui ne se comprennent pas. Un affichage sur le caractère diploïde ou triploïde ne signifierait rien, mais on pourrait effectivement envisager un affichage « née en pleine mer » et « née en bassin ».

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Le comité régional de Bretagne est favorable à l'étiquetage, mais celui de l'Occitanie y est défavorable. Laissons le comité national nous proposer un bon compromis ; nous pourrions décider ensuite.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – La porte n'est donc pas fermée !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – L'amendement n° 1 reprend la position du Sénat sur les dénominations végétales utilisant des références animales, et donc trompeuses, comme le « steak de soja ». Avis favorable.

M. Daniel Gremillet. – Je soutiens cet amendement. Il s'agit vraiment de tromperie. Il est temps de remettre l'église au milieu du village.

M. Jackie Pierre. – ...et la mairie à côté !

M. Joël Labbé. – Je partage ce point de vue.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Les amendements n°s 20 et 2, en discussion commune, prévoient une obligation pour les exploitants d'un débit de boisson d'indiquer de manière lisible sur leurs cartes et tout autre support la provenance des vins ainsi que la dénomination de l'AOP et de l'IGP pour toutes les bouteilles, le pichet ou les vins ou verre. L'amendement n° 20 va un peu plus loin en étendant cette obligation aux spiritueux, reprenant en cela la rédaction retenue par le Sénat lors de la loi Égalim. Avis favorable à l'amendement n° 20, et donc défavorable à l'amendement n° 2, qui deviendrait sans objet si le premier était adopté.

M. Michel Raison. – J'ai souhaité prendre en compte les spiritueux, car c'est nécessaire pour le rhum de différents départements d'outre-mer.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – L'amendement n° 14 rectifié prévoit que l'origine des matières premières des rhums soit indiquée sur l'étiquette. Cela relève d'un règlement européen de 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses, qui prévoit une procédure européenne pour toute surtransposition : le comité des boissons spiritueuses.

Cet amendement est davantage un amendement d'appel pour interroger le ministre. Sur le fond, dans le but de valoriser ses terroirs agricoles, la France a contribué à la reconnaissance des particularités du rhum traditionnel des DOM en demandant l'intégration de cette dénomination dans la réglementation européenne. La mention est liée à sept appellations – une appellation d'origine contrôlée (AOC) et six indications géographiques (IG), dont le cahier des charges est très précis et prévoit bien une origine précise des matières premières. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – L'amendement n° 4 créerait une mention « sans glyphosate »... Tout le monde sait-il ce que c'est ? (*Rires*). Cela participe d'un débat plus général que nous avons déjà eu et que nous n'allons pas refaire maintenant... Un tel étiquetage pose avant tout la question de la stigmatisation et je ne suis pas sûr que cet étiquetage soit facilement contrôlable pour les produits étrangers importés alors qu'il s'appliquera de force aux produits français. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'article 5 fait commencer les nouvelles obligations d'étiquetage des miels au 1^{er} septembre 2020, mais laisse les apiculteurs vendre les pots produits avant cette date jusqu'à épuisement des stocks. L'amendement n° 26 rectifié dispose que cette dérogation ne serait valable que jusqu'au 1^{er} septembre 2021. Cela complexifierait la procédure et les effets d'aubaine d'ici au 1^{er} septembre 2020 sont peu probables. Avis défavorable.

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

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

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	17	Permettre l'utilisation de la mention « fromage fermier » pour les fromages affinés en dehors de la ferme avec des techniques traditionnelles à condition de renseigner l'identité du producteur et de l'affineur	Défavorable

M. GREMILLET	21	Permettre l'utilisation de la mention « fromage fermier » pour les fromages affinés en dehors de la ferme avec des techniques traditionnelles à condition de renseigner l'identité du producteur et de l'affineur	Favorable
M. DUPLOMB	22	Permettre l'utilisation de la mention « fromage fermier » pour les fromages affinés en dehors de la ferme avec des techniques traditionnelles à condition de renseigner l'identité du producteur et de l'affineur	Favorable
M. LABBÉ	30	Restriction de l'autorisation d'utiliser la mention « fromage fermier » aux seuls fromages sous SIQO attestant la qualité liée à l'origine ou à la tradition affinés en dehors de la ferme et affichage obligatoire du nom du producteur	Défavorable

Article additionnel après Article 2

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LAURENT	8 rect.	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Irrecevable
M. KERN	9 rect.	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Irrecevable
M. TISSOT	28 rect.	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Irrecevable
Mme RAUSCENT	34	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Irrecevable
M. GRAND	3	Conditions requises pour comporter le terme «équitable» dans la dénomination de vente d'un produit	Défavorable
M. LABBÉ	23	Conditions requises pour comporter le terme «équitable» dans la dénomination de vente d'un produit	Défavorable
M. GREMILLET	13	Suppression de l'obligation de satisfaire aux obligations de certification environnementale en 2030 pour les SIQO	Défavorable
M. GREMILLET	35 rect.	Réciprocité des normes de production pour l'importation de produits issus de l'agriculture biologique - Rapport au Parlement	Défavorable

Article 3

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	19 rect.	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance en toutes lettres	Favorable
M. GRAND	5 rect.	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance avec indication de la part prise dans le mélange	Défavorable
M. DELCROS	16 rect.	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance avec indication de la part prise dans le mélange	Défavorable

M. LABBÉ	31	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance avec indication de la part prise dans le mélange	Défavorable
M. TISSOT	24	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance avec indication de la part prise dans le mélange	Défavorable
M. DELCROS	15 rect.	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance	Défavorable
M. TISSOT	25	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance	Défavorable
M. LABBÉ	36	Lister l'ensemble des pays d'origine des miels composant un mélange de miels par ordre décroissant d'importance	Défavorable
M. GRAND	6 rect.	Renvoi à un arrêté des ministres de la consommation et de l'agriculture la définition des modalités de l'affichage du miel	Défavorable
Mme FÉRAT	12 rect.	Mentionner les pays d'origine des miels présents dans un mélange en toutes lettres	Défavorable
Mme FÉRAT	11 rect.	Définition du miel	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	10 rect.	Mentions facultatives sur l'étiquetage du miel	Favorable
Mme GOULET	18	Interdiction d'utiliser la mention « agriculture biologique » en cas de mélange de miels	Défavorable

Article additionnel après Article 3

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LUCHE	29 rect.	Indication du pays d'origine de la matière première principale d'une denrée alimentaire transformée	Défavorable

Article 4

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LAURENT	7 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. TISSOT	27 rect.	Interdiction de toute dénomination trompeuse sur l'origine du vin	Favorable

Article additionnel après Article 4

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	33	Mention de la provenance du naissain d'huîtres selon qu'il provient d'écloseries ou d'huîtres nées en mer	Défavorable

M. GRAND	1	Interdiction de certaines dénominations commerciales associées aux produits d'origine animale	Favorable
M. RAISON	20 rect.	Obligation d'information sur la provenance des vins et des spiritueux servis en bouteille, au pichet ou au verre dans les établissements titulaires d'une licence de débit de boissons	Favorable
M. GRAND	2	Obligation d'information sur la provenance des vins servis en bouteille, au pichet ou au verre dans les établissements titulaires d'une licence de débit de boissons	Défavorable
Mme CONCONNE	14 rect.	Indication obligatoire de l'origine des matières premières composant le rhum	Défavorable
M. GRAND	4	Mention « sans glyphosate » sur les denrées alimentaires concernées	Défavorable

Article 5			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. TISSOT	26 rect.	Limitation de la dérogation aux obligations d'étiquetage modifiées par la loi pour les miels	Défavorable

La réunion est close à 10 h 35.

Jeudi 4 avril 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Suivi de la mise en application des mesures de la loi Egalim - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 15.

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

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Relations transatlantiques et l'architecture de sécurité en Europe, à l'occasion des 70 ans de l'OTAN - Audition conjointe de Mme Alice Guitton, directrice générale de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS - ministère des armées) et M. Nicolas Roche, directeur de la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DAS - ministère de l'Europe et des affaires étrangères) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Enjeux et perspectives de la reconstruction de l'Irak - Audition de
Mme Myriam Benraad, politologue, spécialiste de l'Irak et du monde arabe**

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons Mme Myriam Benraad, politologue, chercheuse au CERI-Sciences Po et à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (Irémam), spécialiste de l'Irak et du monde arabe, pour traiter des enjeux et des perspectives de la reconstruction en Irak.

Madame Benraad, la commission vous avait auditionnée en mars 2015, alors que l'État islamique s'était emparé en 2014 de la deuxième ville d'Irak, Mossoul, et vous aviez alors longuement insisté sur les ferments profonds de cette catastrophe, en particulier la mise à l'écart des sunnites en Irak, qui a constitué le terreau sur lequel Daesh a pu prospérer. Votre analyse visionnaire a – malheureusement – révélé depuis lors depuis toute sa pertinence, et nous sommes aujourd'hui inquiets de voir que ces ferments subsistent toujours.

Alors que le 9 avril prochain marquera le seizième anniversaire de la chute de Saddam Hussein, nous souhaitons faire un point sur cette région agitée.

Dans une région traumatisée par les drames syrien et yéménite, marquée par les tensions entre l'Iran et ses voisins arabes, l'Irak semble être le seul élément dont l'évolution, quoique fragile, semble positive, au moins en contraste des destructions et atrocités que ce pays a connues depuis près d'une génération. Daesh y est vaincu militairement depuis 2017 ; le scrutin de 2018 a permis la victoire, certes relative, d'un courant politique réformiste ; je l'ai constaté lors de mon déplacement avec le ministre des affaires étrangères, le dialogue entre le gouvernement central et les autorités kurdes a progressé. En bref, la situation semble connaître une nette amélioration depuis deux ans. Bien sûr, nous restons prudents dans notre appréciation. Certains éléments de Daesh sont passés dans la clandestinité et mènent des actions de déstabilisation dans le nord du pays, face à des forces armées irakiennes qui peinent encore à assurer la stabilité sur l'ensemble du territoire. La formation du

gouvernement est assez difficile. Enfin, la situation humanitaire, bien qu'elle connaisse une amélioration sensible, reste préoccupante.

Demeurent aussi les questions, centrales, de la réconciliation et de la justice transitionnelle. Le Sénat a adopté, il y a quelques semaines, une résolution prévoyant la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle, condition d'une reconstruction durable, et nous avons eu l'occasion d'évoquer à plusieurs reprises, y compris avec M. Le Drian, la problématique de l'épuration religieuse et ethnique qu'a connue l'Irak.

C'est dans ce contexte que nous nous penchons aujourd'hui sur les perspectives de la reconstruction irakienne, une reconstruction économique notamment. L'Irak a besoin de reconstruire ses infrastructures en matière de transport et de santé ; il dépend fortement des bailleurs et donateurs étrangers. La France y a consacré quelque 60 millions d'euros en dons depuis 2017. À cet égard, comment jugez-vous l'effort français ? Et comment le comparer à celui des autres acteurs ?

Par ailleurs, comment unifier une société irakienne marquée par les crimes de Daesh, les persécutions des minorités et la question kurde ? Comment répondre aux révoltes citoyennes qui agitent, depuis plusieurs mois, le sud du pays, alors que la persistance de nombreux groupes armés, légitimés par la lutte antidjihadiste, constitue un défi pour l'autorité de l'État ?

Enfin, quelle influence les puissances étrangères ont-elles sur cette reconstruction, l'Irak ayant la particularité de devoir maintenir de bonnes relations avec, d'une part, l'Iran, qui influe en profondeur sur la politique et l'économie irakiennes, et, d'autre part, les États-Unis, qui conservent d'importants leviers sur l'exécutif irakien ? Sans oublier, naturellement, l'intérêt de la Russie ou de la Turquie pour ce pays.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo.

Mme Myriam Benraad, politologue, spécialiste de l'Irak et du monde arabe.

Parmi tous les points que vous avez soulevés, vous avez mis en exergue le caractère systémique de la question irakienne. La montée en puissance, puis le contrôle territorial du groupe État islamique en 2014-2017 ne sont qu'une séquence d'une crise de longue durée, dont les phénomènes reviennent aujourd'hui à l'avant-plan.

D'un point de vue politique, l'élection législative, qui a eu lieu le 12 mai 2018, n'a pas beaucoup changé le paysage politique. Cette élection, qui avait suscité de grandes attentes, a vu émerger des coalitions, qui proposaient une mise à plat du système hérité du régime baasiste après la chute de ce dernier en 2003. D'ailleurs, l'État islamique avait proposé aux populations sunnites une forme de projet politique alternatif.

Après les résultats de cette élection, une vague de protestations a eu lieu dans les provinces du sud, notamment à Bassora, le poumon économique de l'Irak, où se concentre la majeure partie des réserves pétrolières, ainsi que le poumon politique, où se trouve la base partisane d'un certain nombre de coalitions politiques. Les manifestations très violentes qui se sont déroulées durant les mois de juillet et d'août 2018 ont rebattu les cartes. L'alliance Sairun de Moqtada al-Sadr, l'*outsider* chiite populiste, qui dénonçait le fléau de la corruption et promettait des réformes pour anéantir les élites au pouvoir, et l'alliance Fath de Hadi al-Ameri, figure de la mobilisation populaire chiite contre les djihadistes, étaient en pleine tractation lorsque ces contestations ont fait irruption. Les deux chefs ont alors décidé de

s'entendre pour constituer le gouvernement. Ainsi, le nouveau Premier ministre Adil Abd al-Mahdi est une personnalité plutôt consensuelle ; le président Barham Salih, poids lourd de la politique irakienne, est une figure de rassemblement et le porte-parole du Parlement, plutôt pro-iranien, fait aussi consensus. Ces deux coalitions n'ont fait que perpétuer le système, qui était profondément délégitimé du fait de la prise de contrôle de l'État islamique, ce qui a déçu de nombreux Irakiens, lesquels attendaient un changement profond.

En l'absence de majorité parlementaire, le gouvernement est très fragile. Toutefois, il est à noter que les deux coalitions parlementaires sont pluricommunautaires, multiethniques et multiconfessionnelles. Le bloc Islah, la réforme, qui soutient le gouvernement actuel, regroupe les sadristes, les partisans de l'ancien Premier ministre Abadi, quelques partis sunnites et quelques représentants de certaines minorités, notamment la minorité turkmène. Le bloc Binaa, la reconstruction, comprend les représentants de la mobilisation populaire, d'anciens chefs de milice, qui sont devenus, au gré des circonstances, des leaders politiques, les partisans de l'ancien Premier ministre Maliki ainsi que des figures sunnites. Les Kurdes se sont répartis entre ces deux coalitions. Au-delà des clivages communautaires, deux grandes tendances se dessinent à propos de l'État : la coalition Islah veut faire de Bagdad un centre fort, avec un processus de recentralisation administrative, pour remettre sur pied un État fortement affaibli, en réformant en profondeur les administrations – d'importants problèmes institutionnels ont aussi largement contribué à la prise de pouvoir djihadiste –, tandis que la coalition Binaa veut préserver les intérêts extragouvernementaux et extrafédéraux – les chefs de milice oscillent entre la volonté d'intégrer l'appareil d'État central et le souhait de préserver leurs intérêts sur le terrain. Autour de ce nouveau gouvernement est relancée la question du fédéralisme, avec celle de la répartition des pouvoirs. Le KRG, le gouvernement régional du Kurdistan, voit dans la coalition Binaa un bon équilibre dans la préservation de ses intérêts, à l'instar des Iraniens, qui sont opposés au retour à un pouvoir centralisé fort.

On sent que les choses vont mieux. La situation sécuritaire s'est améliorée à Bagdad et dans certains territoires. Toutefois, tout n'est pas réglé. Les conditions de la montée en puissance de l'État islamique sont malheureusement toujours présentes, comme vous l'avez souligné.

Plusieurs questions se posent.

Quel avenir pour les sunnites, qui sont le substrat du groupe État islamique, si l'on veut éviter qu'ils ne retombent dans les mailles du filet de ce groupe ? À cet égard, je relève que le groupe État islamique est certes un groupe terroriste, mais il est la résultante d'une certaine fabrique sociale. Contrairement à ce que l'on entend dans les médias, ce n'est pas la fin de ce groupe, ni en Irak ni en Syrie. C'est la fin de l'emprise territoriale, il est vrai, mais ce n'est pas la fin de l'insurrection ; il est entré dans la clandestinité.

Quelles sont les modalités de la réconciliation et de la justice transitionnelle ? Je souligne que cette problématique remonte à 2006 : le Premier ministre Nourri al-Maliki a été le premier à lancer une politique nationale de réconciliation. Le gouvernement n'a pas vraiment de vision en la matière ; il existe plutôt des initiatives locales. La justice transitionnelle est plutôt pour l'instant une justice punitive expéditive à l'égard des djihadistes et de leurs familles, une question sensible très controversée en Irak aussi.

Quelles relations entre le gouvernement central et Erbil, la capitale de la région kurde autonome, qui a elle-même connu d'importantes évolutions et n'est pas unifiée ?

Enfin, quelle reconstruction ? Y a-t-il reconstruction ? Y a-t-il même gouvernabilité de l'Irak au regard de l'ampleur des défis auxquels il doit faire face ?

Je vous propose de structurer la discussion autour de ces différents points.

M. Christian Cambon, président. – Je souligne que l'Irak est un pays riche, contrairement à la Syrie. Cela donne un peu plus d'espoir pour la reconstruction du pays. Les Kurdes et le pouvoir central semblent avoir la volonté d'engager un dialogue, avec la perspective de mettre en place un gouvernement fédéral.

M. Bernard Cazeau. – Ce n'est pas la fin du djihadisme, avez-vous dit. Pouvez-vous estimer le nombre de djihadistes ayant échappé, d'une manière ou d'une autre, à la mort ou à la prison ? Quelle est l'importance des poches djihadistes réfugiées au sein des tribus sunnites ? Comment voyez-vous cette évolution à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak pour ceux qui en réchapperont ? Quel est le devenir des femmes et enfants français qui se trouvent dans les camps ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur la reconstruction. L'Irak est un pays riche, mais le taux de pauvreté s'élève à 22,5 % au niveau national et 41 % dans les zones sous domination de l'État islamique. Il y a donc lieu d'agir.

Lors de la conférence des donateurs organisée au Koweït, on a constaté que l'Irak avait réalisé moins de 1 % de son programme de reconstruction des zones détruites reprises à l'État islamique, programme dont le coût est estimé entre 80 et 100 milliards de dollars. Les scénarios gouvernementaux ont sous-estimé l'ampleur et la gravité de la crise. Le gouvernement irakien, l'ONU, les instances internationales et les donateurs, parmi lesquels la Banque mondiale, ont fixé à dix ans la durée des travaux de reconstruction, mais sous conditions de stabilité locale, d'utilisation rationnelle des fonds et, surtout, d'éradication de la corruption. Or, classé 168^e sur 180 par l'organisation non gouvernementale Transparency International, l'Irak est l'un des pays les plus corrompus au monde. Dès lors, une réelle reconstruction de ce pays est-elle possible ? *Quid* du respect des trois principes retenus par les donateurs ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La présence américaine, qui ne fait pas que des heureux dans le pays, et les difficultés économiques auxquelles est confronté le sud du pays ne sont-elles pas de nature à favoriser l'émergence très rapide d'un nouvel État islamique ? Sous quelle forme ?

L'État islamique n'a peut-être plus d'emprises territoriales visibles, mais il semble toujours extrêmement présent au sein de la population. Quelles zones géographiques du pays sont-elles concernées ? Sont-ce les populations rurales ou urbaines qui sont les plus touchées ?

M. Olivier Cadic. – Nous avons reçu en décembre dernier, dans le cadre d'un colloque consacré à l'hydrodiplomatie concernant le bassin du Tigre et de l'Euphrate, Hassan Janabi, l'ex-ministre des ressources hydriques. Du fait de la pollution de l'eau, la population de Bassora, à la confluence de ces deux fleuves, a manifesté son mécontentement lors de l'été dernier, comme vous l'avez mentionné. L'enjeu de l'approvisionnement en eau est devenu un point critique, surtout depuis que les Turcs ont décidé de construire de nouveaux barrages en amont. Quelle est la situation actuelle ? Où en sont les relations entre l'Irak et la Turquie ?

M. Jacques Le Nay. – Ma question porte également sur les modalités de reconstruction. Les fractures au sein de la population restent profondes. Comment trouver un juste équilibre entre impulsion politique nationale et réconciliation au niveau local ? L'ONU a subventionné plusieurs programmes de réconciliation nationale sans résultats probants ? Ne faut-il pas y intégrer davantage le volet juridique, avec le jugement des coupables de crimes, à l'heure où se multiplient les accusations de collusion avec Daesh ?

Je souligne également le problème de l'eau. Lorsque je me suis rendu dans la plaine de Ninive il y a un peu plus d'un an, j'ai été surpris de voir des étendues jonchées de détritiques, notamment de plastiques et de bouteilles d'eau. Une ONG a distribué des filtres à eau aux populations pour leur permettre de produire de l'eau potable. De telles initiatives sont-elles encouragées ? Car, au-delà de la pollution, se pose un problème sanitaire.

M. Michel Boutant. – Les camps de réfugiés sont nombreux au nord du pays. Comment régler ce problème, et dans quels délais ? *Quid* du retour éventuel des minorités ou du non-départ de certaines minorités, qu'il s'agisse des chrétiens ou des yézidis ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Eu égard à la défaite de Daesh, on risque de voir une résurgence d'attentats perpétrés par des loups solitaires dans Bagdad et alentour. Dans une dizaine de jours, je me rendrai à Falloudja pour traiter de la question des mines antipersonnel. Avez-vous des informations sur ce sujet, dont on ne parle pas beaucoup ?

Comme l'a mentionné le président Cambon, le Sénat a adopté une proposition de résolution visant à la création d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale. Quelle est la réaction des Irakiens à ce sujet ?

M. André Vallini. – La communauté kurde en Irak a-t-elle définitivement abandonné toute idée d'indépendance ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je vois trois éléments positifs dans votre intervention : la fin de l'emprise coloniale de l'État islamique, l'amélioration de la sécurité et un gouvernement de coalition. Même si l'État islamique peut toujours ressurgir, j'ai le sentiment que ce sont plutôt les conditions sociales et économiques des Irakiens qui risquent de peser sur la perméabilité des idées extrémistes. Comment évolue la vie quotidienne des Irakiens, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, de l'éducation, de la santé, des services publics ?

Mme Christine Prunaud. – J'ai noté que l'Irak ne connaît pas de changements politiques profonds. Dans le cadre de la proposition de résolution déposée par le sénateur Retailleau pour apporter aux chrétiens d'Orient et aux minorités religieuses une aide en matière de justice transitionnelle, nous avons insisté sur le fait qu'il ne fallait pas oublier les Kurdes, qui ont largement contribué à la lutte contre l'État islamique. Est-ce de l'ingérence ou ce mécanisme a-t-il une réelle utilité en vue de la reconstruction de la justice ?

Mme Myriam Benraad. – Comme vous l'avez souligné, non seulement l'idéologie islamique n'est pas derrière nous, mais surtout le narratif médiatique a tendance à amplifier la victoire. Certes, ces accents triomphalistes se comprennent du côté des forces démocratiques syriennes et des coalitions des forces locales, car il s'agit d'asseoir une gouvernance même temporaire dans ces territoires.

Nous n'avons pas d'estimations fiables. Le Pentagone et les Nations unies estiment à plusieurs dizaines de milliers – entre 15 000 et 30 000, voire plus – le nombre de combattants présents sur le territoire. Les frontières restent poreuses, même s'il est plus difficile d'intégrer les réseaux de combattants en Irak et en Syrie. Être dans la clandestinité, ce n'est pas seulement se replier dans le désert, c'est aussi se fondre parmi la population, dans les camps de déplacés, parfois de manière ostentatoire. Ces combattants se cachent et exploitent une part de complicité qui leur est acquise. Ils ne bénéficient pas d'un soutien important, les sunnites ayant été déçus dans les faits par l'État islamique. Mais il y va de la survie des populations. La paupérisation de ces populations, l'absence de perspective, le chômage – les adolescents actuels se retrouveront face à un marché du travail saturé – sont tels qu'une génération est déjà vulnérable à toute forme de recrutement par des milices. Qui dit terrorisme dit substrats socio-économiques et dynamiques d'ensemble au sein de la société.

Vous m'avez interrogée sur la question de la reconstruction dans les territoires libérés. La communauté sunnite est aujourd'hui fragmentée ; l'État islamique l'a fragmentée plus encore. Les tribus ont été littéralement éclatées par le groupe ; les familles ont complètement implosé, certains ayant rejoint le groupe, contrairement à d'autres. Le ressentiment, la colère se font jour dans ces territoires, car il n'y a pas de reconstruction. Alors que la ville de Mossoul a été libérée en 2017, rien n'a été fait ou quasiment rien. Cette colère pourrait se traduire par un retour dans le giron de l'État islamique, non pas par idéologie, mais par revanche ou vengeance contre l'État central. Par ailleurs, je le redis, au-delà du caractère ultraviolent de la campagne de reconquête, des sympathisants sont toujours présents.

Moins il y a de reconstruction, plus grandes sont les failles, ce qui crée de l'espace pour les djihadistes ou d'autres groupes de ce type qui peuvent émerger. Je ne sais pas quelle sera la prochaine forme de l'État islamique. Quoi qu'il en soit, ces logiques insurrectionnelles mettent en péril la reconstruction et surtout le retour d'institutions légitimes en vue de rétablir l'ordre et la sécurité sur le long terme.

La corruption gangrène la reconstruction au sens large, qu'il s'agisse de l'économie, des institutions, de l'appareil d'État, des transactions financières, des plans de reconstruction, des contrats d'armement, etc. C'est d'autant plus dommage que l'Irak n'a pas toujours été un pays ultracorrompu : la technocratie était très compétente et intègre. En 2003, au-delà du démantèlement de l'armée, l'appareil d'État a été anéanti, et l'Irak en paie encore les conséquences. La réforme de l'État est une priorité ; le gouvernement actuel le sait et il s'est engagé à réformer. L'été va être révélateur, tout comme le fut l'été 2018, qui a révélé l'ampleur, dans les provinces du Sud, du mécontentement. La situation est insupportable pour les populations, qui sont privées d'alimentation en eau, en électricité. Même si la situation sanitaire s'améliore, elle reste sujette à caution. Des attentats, des assassinats sont d'ores et déjà commis.

Le gouvernement central ne peut pas se passer du sud du pays. Il est d'ailleurs probable que les réformes soient d'abord mises en œuvre dans ces provinces ; ce serait une logique plus stratégique. Pourtant, l'État islamique a pris corps dans les provinces du Nord-Ouest. Les déclarations du Premier ministre concernant les anciens territoires de l'État islamique sont assez édifiantes : la reconstruction reviendrait à la communauté internationale. Certes, cette question concerne toute la communauté internationale, mais le gouvernement se dédouane de ses responsabilités et se déresponsabilise alors qu'il y a nécessité de voir l'État y revenir.

M. Ladislas Poniatowski. – Combien y a-t-il d’habitants à Mossoul ?

Mme Myriam Benraad. – Je n’ai pas de chiffres exacts, mais une partie de la ville est vidée.

M. Ladislas Poniatowski. – Il n’y a plus personne ?

Mme Myriam Benraad. – Une partie de la population est toujours là, mais les déplacés sont toujours parqués dans des camps, sans perspective de retour : des quartiers n’ont pas été remis en état ; il n’y a tout simplement plus d’habitat dans certaines zones. Là encore, toutes les promesses non tenues du gouvernement vont susciter beaucoup de colère et sont de nature à créer une nouvelle crise. Une partie des réfugiés sont rentrés. Au-delà, beaucoup ont quitté ces territoires et ne sont toujours pas rentrés. Il faut distinguer les déplacés internes qui se trouvent toujours en Irak et les réfugiés qui n’ont pas la volonté de revenir, y compris ceux qui sont partis dans les pays voisins. Depuis 2003, des communautés irakiennes sont installées en Jordanie ; ce fut aussi le cas en Syrie. Cette question n’est pas nouvelle ; elle précède l’État islamique, la situation s’est amplifiée depuis.

La présence américaine a toujours été très contestée, mais les principales milices chiites de la mobilisation populaire la rejettent plus encore maintenant, estimant que l’essentiel du travail pour mettre à mal l’État islamique a été fait. Les tensions entre les États-Unis et l’Iran ont aussi des répercussions. Les déclarations très violentes contre la présence américaine émanent essentiellement de forces chiites locales très liées à l’Iran, alors que le gouvernement irakien a une position beaucoup plus modérée, avec une logique de diversification des appuis, de maintien des liens avec les États-Unis et l’Iran.

Les autres forces régionales et internationales impliquées dans la lutte ont effectivement un rôle à jouer. L’Union européenne est un partenaire financier de premier plan pour ce qui concerne la reconstruction. Vous avez mentionné une assistance technique de la France dans le domaine de la justice, mais cela n’est pas nouveau. Le gouvernement irakien n’est pas en demande, alors qu’il en a besoin pour traiter un certain nombre de dossiers. C’est aussi vrai pour ce qui concerne la lutte contre la corruption. Il serait souhaitable de mettre en place une plus grande coopération, car cela fait partie de la reconstruction au sens large.

Je l’ai dit, l’Irak est confronté à un problème structurel systémique. C’est un chantier ambitieux, qui paraît irréalisable sur un temps court. Selon moi, le pays n’aura pas réglé toutes ces questions dans dix ans. J’observe une forme de *bis repetita*. Rappelons-nous, l’État islamique avait déjà été mis à mal par les Américains entre 2017 et 2018. Une loi d’amnistie avait permis de mettre hors des prisons des bases américaines un certain nombre de détenus, que l’on a retrouvés à l’avant-garde du groupe. La question de l’après se posait déjà en 2017.

Aujourd’hui, on sort vraiment d’une séquence d’intenses destructions, voire de dévastations. On peut légitimement se demander à quoi ressemblerait une énième crise. À mon avis, on atteindrait des sommets de violence.

Pour terminer, j’aborderai la question sociale. De ce point de vue, le groupe État islamique est à part entière un mouvement social extrémiste. Au-delà du projet politique, les militants ont mobilisé pendant des années autour de l’injustice sociale, de la corruption, des inégalités, promettant la revanche sociale. Vous m’avez interrogée sur le clivage entre les citadins et les ruraux, une question importante qui n’est jamais abordée. La séduction

idéologique a opéré sur les « notabilités », dans les villes. Dans les zones tribales défavorisées aux périphéries des villes, l'adhésion des ruraux s'est faite autour de l'idée de revanche contre le centre urbain.

M. Christian Cambon, président. – Voyez-vous des similitudes avec le mouvement des « gilets jaunes » ?

Mme Myriam Benraad. – Les djihadistes accueillent favorablement le mouvement des gilets jaunes. Comme vous le savez, tout ce qui peut déstabiliser la France leur convient.

M. Christian Cambon, président. – Comparaison ne vaut pas raison...

Mme Myriam Benraad. – Je ne sais pas s'ils apprécieraient ce qualificatif, mais on retrouve un discours similaire, celui de la justice sociale, avec l'idée de revanche, d'ascension sociale à travers la lutte armée. De fait, un certain nombre de militants ont accédé au sein de ce groupe à des positions sociales qu'ils n'auraient jamais occupées. On n'évoque pas souvent cette dimension, mais il faut l'avoir à l'esprit.

La situation sociétale évolue, avec une volonté de retour à une citoyenneté irakienne – ce terme revient dans tous les slogans des manifestants et dans tous les discours politiques. Un certain nombre d'Irakiens essaient de coopérer ; ils veulent être des citoyens à part entière. C'est une source d'optimisme pour une population qui a été très divisée et coexiste dans des conditions parfois très précaires. Je terminerai mon propos par cette note optimiste, la volonté de refondation sociale et politique des Irakiens.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie infiniment de nous avoir fait partager votre parfaite connaissance de l'Irak et vos analyses. Nous avons un sentiment d'optimisme mesuré. L'Irak retrouve sa place sur le plan international, même si les incertitudes que vous avez évoquées demeurent. J'ai aussi ressenti le souhait d'avoir une coopération renforcée avec la France sur le plan culturel, technique, judiciaire, etc.

Lors de son déplacement auquel je participais, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'est rendu à Najaf, l'un des lieux saints du chiisme. Après avoir soutenu l'idée selon laquelle la France est liberticide en ce qu'elle n'autorise pas le port du voile dans les lieux publics, les ayatollahs ont eu un langage beaucoup plus modéré, exprimant le souhait d'une paix fondée sur la reconnaissance de toutes les entités au travers du fédéralisme.

La réunion est close à 11 h 30

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 3 avril 2019****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 5.***Audition commune sur la stratégie thérapeutique face à la borréliose de Lyme : Pr Christian Perronne, Dr Raouf Ghozzi, Dr Pierre Tattevin, Mme Sarah Bonnet, Pr Olivier Lesens et Pr Yves Hansmann**

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons ce matin nos travaux sur la maladie de Lyme, avec une troisième table ronde, consacrée à la stratégie thérapeutique. Notre réunion est retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable en vidéo à la demande.

Le Gouvernement a lancé fin 2016 un plan national de prévention et de lutte contre la maladie de Lyme et la Haute Autorité de santé (HAS) a réuni un groupe de travail pluridisciplinaire avec l'objectif de réactualiser les lignes directrices du consensus de 2006.

Publiée en juin 2018, la recommandation de bonne pratique de la HAS propose un cadre de prise en charge diagnostique et thérapeutique rénové. Elle n'a cependant pas emporté le consensus dans la communauté médicale. Certaines questions, telles l'existence éventuelle d'une forme chronique et la durée pertinente des traitements antibiotiques, continuent de cristalliser les tensions.

Nous avons donc souhaité approfondir le débat en conviant des spécialistes de ce problème de santé publique autour de quatre tables rondes. Après un cadrage épidémiologique et biologique de la maladie, notre deuxième réunion a porté sur les outils d'aide au diagnostic. La troisième se penche sur la stratégie thérapeutique et la quatrième nous permettra de faire le point sur les enseignements tirés de ces rencontres avec les représentants des autorités sanitaires, en présence d'un représentant de l'équivalent britannique de la HAS.

En évoquant la semaine dernière les outils d'aide au diagnostic, nous avons eu un premier exposé des différentes positions en présence. Je rappelle que notre objectif n'est pas de déterminer ce que doit être le diagnostic ou la prise en charge, pas plus pour la maladie de Lyme que pour tout autre maladie ; mais de comprendre comment se construit ce processus de prise en charge, comment se forge le consensus et comment il se diffuse auprès des médecins, au bénéfice des patients.

Nous accueillons ce matin le professeur Christian Perronne, infectiologue ; le docteur Raouf Ghozzi, médecin interniste, président de la Fédération française des maladies vectorielles à tiques ; le docteur Pierre Tattevin, président de la société de pathologie infectieuse de langue française (Spilf) ; Mme Sarah Bonnet, directrice de recherche au sein de l'unité mixte de recherche biologie moléculaire et immunologie parasitaires de l'Inra, coordinatrice du projet « Visions » ; le professeur Olivier Lesens, chef du service des maladies infectieuses du CHU de Clermont-Ferrand, et le professeur Yves Hansmann, spécialiste des pathologies infectieuses et tropicales au CHU de Strasbourg.

Professeur Christian Perronne, infectiologue. – J'exerce la médecine tous les jours et je vois des milliers de malades en grande souffrance, nombre d'entre eux ayant été rejetés par le corps médical, alors que nous pouvons guérir 80 % des personnes atteintes de la maladie de Lyme. Quelque chose ne tourne pas rond ! On prétend que les traitements ont seulement un effet placebo : pas du tout ! Des gens qui, du fait de la maladie, avaient tout perdu, famille, travail, et se déplaçaient parfois en fauteuil roulant ont été guéris. Alors ils abandonnent les associations de malades, bien sûr, car ils pensent surtout à revivre. Il y a deux ans d'attente à ma consultation, je reçois des personnes désespérées, et je remercie les centaines de médecins généralistes qui continuent à prendre en charge ces patients, malgré les persécutions qu'ils encourent de la part des caisses d'assurance maladie. Il y a peut-être quelques charlatans, mais les praticiens sont honnêtes en grande majorité et ils aident les malades quotidiennement.

Les recommandations de la HAS sont très utiles. Soit dit en passant, je ne comprends pas que des professionnels qui ont participé à l'écriture du texte s'en soient désolidarisés ensuite...

Les recommandations prévoyaient clairement que les centres de référence comprendraient des comités de pilotage, où seraient représentés les malades, *via* leurs associations, et les médecins qui soignent cette pathologie. Or, lorsque j'ai fait la demande pour constituer un centre de référence, j'ai constaté que les médecins et les associations ne figuraient plus dans la rédaction : c'est une entrave à la démocratie sanitaire. L'Agence nationale de recherche sur le sida comprenait dès le début, dans son conseil scientifique, ces catégories. Dans le cas de Lyme, les malades n'existent plus ! Ils sont pourtant en grande souffrance.

Dans les hôpitaux, seules 10 % à 20 % des personnes venues consulter pour des symptômes correspondant à la maladie sont diagnostiqués comme souffrant du syndrome persistant polymorphe après une possible piqûre de tique (SPPT) ; les autres reçoivent un diagnostic bizarre, ou sont envoyées en psychiatrie, ou se voient prescrire trois semaines d'antibiotiques. Ma boîte mail regorge de courriels de détresse ! Je connais même des cas de suicide.

On m'oppose qu'il n'existe pas de données scientifiques en faveur du traitement. Tout de même ! Nous avons publié une étude menée sur dix ans, avec Jérôme Salomon, à présent directeur général de la santé, et Juliette Clarissou. Il y a eu plusieurs études. On invoque contre elles l'absence de groupe témoin, de tirage au sort avec administration de placebo, pour disqualifier mes résultats. Je veux bien faire des études, si l'on me donne des crédits !

Du reste, sur la fièvre Q chronique ou la maladie de Whipple, jamais la moindre étude n'a été publiée, cela n'empêche pas la société de pathologie infectieuse d'accepter l'administration d'antibiotiques pendant un an et demi, voire des traitements à vie. Pourquoi la maladie de Lyme est-elle regardée différemment ? Pas d'étude randomisée, me reproche-t-on, pour prouver que le traitement prolongé est utile. Si ! Deux études randomisées ont été publiées, qui en montrent le bénéfice ; mais elles sont validées sur des critères précis. Elles sont publiées dans des revues internationales, je vous en donnerai les références. Certes, les traitements n'ont pas été très prolongés et les malades ont rechuté.

Vous m'opposerez deux études publiées dans le prestigieux *New England Journal of medicine*, affirmant que les traitements prolongés n'ont pas d'efficacité : mais ces études

sont entachées de graves biais méthodologiques. Il est vrai que la revue appartient à l'université de Boston, qui héberge aussi la société américaine des maladies infectieuses, celle qui a la main sur les recommandations sur Lyme. Ce qui est choquant, c'est que l'observation est située à une très mauvaise date, trois mois après le début du traitement, et qu'elle ne tient pas compte de tous les signes cliniques, articulaires, cardiaques, neurologiques. Il s'agit d'un simple score de qualité de vie, une simple question posée aux patients sur leur état... Or à trois mois, 20 % des patients sont ravis, 20 % estiment qu'ils vivent une catastrophe (le traitement commence par aggraver les symptômes) et les autres sont indécis, mais ils seront guéris après encore un mois ou deux de traitement. À ce jour il n'existe aucune étude randomisée de qualité, à quatre mois. Et je n'ai jamais obtenu les crédits de recherche que je demandais.

Or, s'il est démontré que tel médicament fonctionne sur la *Borrelia* en laboratoire sur des petites séries, nous avons maintenant besoin d'avancer. C'est pourquoi la HAS souhaite la constitution de centres de référence afin de créer des bases de données et de pouvoir évaluer des pratiques jugées peu orthodoxes. La fédération est d'accord, nous sommes ravis que les autorités évaluent nos résultats au quotidien. Nous demandons aussi des études scientifiques. On prétend parfois que la guérison intervient en trois semaines, mais les signes persistent parfois – j'ai six références en ce sens, ainsi que sept références de persistance de la *Borrelia* au plan microbiologique sur le singe, et quatorze références chez l'homme dans la phase tardive de traitement. Il y a des preuves scientifiques sur les rechutes.

Le syndrome de persistance polymorphe après possible piqûre de tiques, le SPPT, a été redéfini par la HAS ; il avait été défini pour la première fois en 2014 par le rapport du Haut Conseil de la santé publique. Je ne comprends d'ailleurs pas qu'un membre éminent du groupe qui avait porté le SPPT sur les fonds baptismaux se répande à présent en propos contre lui, parlant d'un concept bizarre, franco-français, promu par des médecins qui font des choses peu sensées... Les médias propagent ces idées, alors que les Américains ont pareillement établi un *post treatment Lyme disease syndrom* (PTLDS), avec des publications scientifiques et une description clinique des anomalies. La persistance de la bactérie malgré les traitements est considérée comme une des causes possibles, parmi d'autres, de ces évolutions dans le temps.

Le rapport de la HAS (qui n'est pas unanimement reconnu) a marqué des avancées : les tests sérologiques ne sont pas fiables systématiquement, le SPPT exige un diagnostic clinique par réponse à un traitement antibiotique ; et traiter plus longtemps les patients est autorisé à présent, en se mettant en relation avec un centre de référence, pour que ces pratiques non reconnues aujourd'hui soient validées.

Docteur Raouf Ghazzi, médecin interniste, président de la Fédération française des maladies vectorielles à tiques. – Je suis interniste de formation mais j'ai effectué une formation de deux semestres au CHU de Toulouse en maladies infectieuses ; puis je suis devenu chef de clinique dans le service de Jacques Reynes au CHU de Montpellier. À Toulouse, j'avais été impressionné par les faits suivants : la chef de clinique reçoit un patient pour lequel le tableau de la radiculite s'impose, sans autre explication que la *Borrelia*. Après trois semaines d'antibiotique, le patient va mieux, mais un mois après il rechute. Autre antibiotique, autre phase d'amélioration. Mais il rechute à nouveau et revient en consultation. La réponse fut : nous ne pouvons rien faire de plus pour vous.

On dit qu'il y a peu de tiques dans le bassin méditerranéen, mais j'ai déjà vu, à Montpellier, des érythèmes migrants, avec des tableaux similaires à celui de Toulouse. Je les ai traités plus longtemps, avec succès.

Je venais d'arriver à l'hôpital de Lannemezan lorsque des associations de patients sont venues voir le directeur pour lui demander que l'hôpital s'occupe de la maladie de Lyme. C'est ainsi que les choses ont commencé et j'ai pu constater par la suite que certaines personnes répondaient à des traitements un peu différents de ce qui était recommandé classiquement. Les résultats ne sont pas toujours probants, mais ces expériences sont intéressantes.

J'ai fait partie du groupe de travail du Haut Conseil, en 2012, puis de celui de la HAS. Deux choses m'avaient surpris en 2012 : sur les tests, on avait constaté, avec l'ANSM, que beaucoup de réactifs n'étaient pas aux normes – entretemps, il y a eu réactualisation ; et dans l'étude conduite au même moment par Muriel Vayssier-Taussat avec des médecins sensibilisés à la maladie de Lyme, sur 70 patients, le résultat était positif dans 55 cas, avec une bartonnelle dans l'ADN en PCR (*polymerase chain reaction*) ; et seulement six de ces patients avaient une culture positive pour la bartonnelle. Ces patients ont été traités, avec une nette amélioration – les résultats ont été publiés en 2016 dans une revue de niveau très correct, *Emerging infectious diseases*. On constatait la disparition de la bactérie, après traitement. C'est ce qui a conduit à poser un diagnostic de SPPT qui pouvait couvrir la bartonnelle, une *Borrelia* mal traitée, ou d'autres agents pathogènes – en forêt de Sénart, on a trouvé 40 % de génomes bactériens, de parasites et de virus non connus. Le SPPT a l'avantage d'être beaucoup plus large.

Le PTLDS correspond à des patients correctement traités, qui n'avaient plus de symptômes cliniques, chez qui la présence de la bactérie n'était pas mise en évidence, et pour lesquels un retraitement n'était pas efficace. Un éminent infectiologue de l'hôpital de Baltimore-John-Hopkins a publié début 2018 les conclusions de sa recherche sur ce syndrome, or la plupart des symptômes se recourent fortement avec le fameux SPPT.

J'ai vu moi aussi des suicides, par exemple celui d'un jeune de 20 ans, atteint depuis quatre ou cinq ans. Je l'avais reçu en août 2018 – il y a deux ans d'attente pour ma consultation. En fin d'année, alors que des résultats commençaient à apparaître, de nouveau hospitalisé, las d'être incompris, traité d'hystérique, il a mis fin à ses jours.

Tout n'est pas une maladie de Lyme, on parle de microbiote intestinal, plus large. Mais Lyme et les autres maladies vectorielles à tiques posent un vrai problème. L'étude conduite par Mme Vayssier-Taussat et le service de bactériologie de Marseille n'a pas eu de suites. Pourquoi ? D'autres recherches ont été menées, sur *Borrelia miyamotoi* par exemple, mais il y a très peu de publications sur les maladies vectorielles sur lesquelles s'appuyer.

Docteur Pierre Tattevin, président de la société de pathologie infectieuse de langue française (Spilf). – Je parle au nom de la société de pathologie infectieuse qui avait coordonné les recommandations de 2006, mais aussi des 25 sociétés savantes engagées dans ce travail, car la maladie de Lyme touche beaucoup d'organes : il y avait donc les dermatologues, les rhumatologues, la médecine générale, etc. Les recommandations ont donné des repères aux médecins : c'est une bonne chose, dans ces difficiles parcours. Aujourd'hui, la prise en charge médicale est devenue beaucoup plus compliquée en raison du « bruit », des polémiques et affrontements : les patients ne savent plus que penser.

Dans les établissements, par exemple le CHU où je travaille, les patients qui demandent une consultation pour une suspicion de Lyme sont adressés à des praticiens expérimentés, capables de traiter des dossiers complexes et à même de rassurer les patients, et l'on prévoit un rendez-vous long. L'idée du centre de référence vient de là, car un centre dédié, multidisciplinaire est nécessaire. Comme nous y invitent trois études récentes, lorsque des patients sont accueillis pour des symptômes de Lyme, il convient de faire le tri, afin d'établir le bon diagnostic et prescrire le bon traitement.

Lorsque le texte final du groupe de travail a été présenté, toutes les sociétés savantes – et pas uniquement les infectiologues – ont considéré qu'il ne répondait pas aux besoins : trop long, trop compliqué. Et sur 400 pages (du jamais vu !) il était mentionné seulement à la page 396 que les membres du groupe n'étaient pas d'accord avec les recommandations. Après quelques mois difficiles, Jérôme Salomon a donc confié à la Spilf la mission de coordonner l'élaboration de nouvelles recommandations, tenant compte des besoins des patients et des médecins. Nous avons travaillé avec les 25 sociétés savantes, et avec des patients – maintenus anonymes, pour leur éviter les cartes postales d'insultes que nous adressaient les associations, avec lesquelles il est difficile de travailler.

Nous avons bien avancé et avons pu adopter en réunion plénière des recommandations qui seront très prochainement disponibles. Nous avons voulu retravailler avec la HAS, mais cela n'a pas été possible : finalement, nos recommandations ne seront pas reconnues par elle, pour des raisons de méthodologie et parce que la Haute Autorité a préféré s'en tenir à son texte. C'est un problème, pour les patients, et cela ne va pas calmer la polémique, mais les choses sont éclaircies pour les sociétés savantes, pour la clinique, les traitements – identiques à ceux qui sont en cours dans les autres pays... Les Américains parviennent aux mêmes résultats. Il est dommage que la HAS ne soit pas à nos côtés ; mais les données, la science, les études cliniques sur les traitements confortent notre position.

S'agissant des associations de patients, on voit bien dans le film *Cent-vingt battements par minute* combien, dans les débuts de la recherche sur le sida, les relations étaient compliquées entre les sociétés savantes et les associations ; puis les traitements ont été découverts, se sont affinés, et les relations se sont apaisées. Il en ira de même ici. La réticence à l'égard des vaccins n'a rien arrangé, mais la ministre a pris l'an dernier une position claire et ferme et depuis, la couverture vaccinale des enfants s'est améliorée. L'intérêt des politiques est important. La recherche doit progresser, les centres de référence faciliteront le suivi et des fonds seront débloqués pour la recherche fondamentale, notamment confiée à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra). Nous sommes dans une phase un peu difficile, mais cela va aller mieux !

Mme Sarah Bonnet, directrice de recherche au sein de l'unité mixte de recherche biologie moléculaire et immunologie parasitaires de l'Inra, coordinatrice du projet « Visions ». – Je suis chercheur, parasitologue et entomologiste animale et vétérinaire. Je travaille donc sur le vecteur, c'est-à-dire sur la tique. Les tiques sont capables de transmettre de nombreux agents pathogènes, virus, bactéries, parasites. Ce sont des vecteurs, non des seringues ; et parmi les nombreuses espèces de tiques, toutes ne transmettent pas la bactérie responsable de la maladie de Lyme. En France ce sont les tiques de l'espèce *Ixodes ricinus* qui sont en cause. Toutes ne sont pas infectées par un agent pathogène. La bactérie responsable de la maladie montre une prévalence d'infection – chez *Ixodes ricinus*, dans les différentes régions de France – située entre 0 % et 20 % des tiques infectées. Une tique infectée ne transmet pas forcément l'agent pathogène. Quand il y a transmission, cela se fait avec un délai – contrairement à ce qui se produit avec un virus – d'où la recommandation de

retirer les tiques rapidement. Précisons également que nous avons un système immunitaire efficace ; et que la transmission d'un agent pathogène ne se traduit pas forcément par le développement de la maladie correspondante chez l'homme ou chez l'animal. Selon une étude récente conduite aux Pays-Bas, une personne piquée par une tique infectée qui n'est pas retirée avant la fin de son repas sanguin a 14 % de risque d'être atteinte par la maladie.

Il n'en reste pas moins que la tique est en Europe le premier vecteur d'agents pathogènes pour la santé humaine et animale, car ses repas sanguins sont très longs, parfois plus de dix jours pour certaines espèces, et ces repas sont très volumineux, ce qui augmente la possibilité d'acquisition et de transmission. En outre la tique peut se nourrir sur de nombreuses espèces, ce qui favorise les maladies zoonotiques. Les tiques se dispersent peu mais sur leurs hôtes – oiseaux, grands mammifères – elles peuvent parcourir de grandes distances. Une espèce présente en Corse, *mieloma marginalus*, est maintenant arrivée dans le sud de la France – elle transmet le virus hémorragique de Crimée-Congo. On en a relevé trois cas dont un mortel en Espagne.

À Maisons-Alfort, le laboratoire commun à l'Inra, l'Anses et l'École vétérinaire travaille sur l'épidémiologie des tiques et sur des agents pathogènes qu'elles transmettent. Des études sont menées sur le terrain pour évaluer la densité des populations de tiques et les agents pathogènes qu'elles portent. Un suivi de huit années sur la forêt de Sénart n'a pas révélé d'évolution de la densité, et les variations météorologiques ne sont pas le facteur principal – l'évolution de la population dépend surtout de la présence de populations d'hôtes. Nos travaux sont à la fois fondamentaux et appliqués, visant à développer de nouvelles méthodes de lutte contre les tiques. L'intérêt de cibler le vecteur, plutôt que l'agent pathogène, est de lutter contre tous les agents pathogènes en même temps.

Nous étudions le microbiote des tiques : le cibler permettrait d'agir à la fois sur la viabilité des tiques et sur leur capacité à transmettre des agents pathogènes. Nous cherchons également à identifier les molécules indispensables au gorgement ou à la transmission, pour bloquer l'un ou l'autre de ces mécanismes, par des stratégies vaccinales ou par de nouveaux acarides plus acceptables pour l'environnement que ce qui existe actuellement.

Je coordonne le projet « Visions », qui vise à évaluer l'efficacité vaccinale de certaines molécules sur le gorgement ou la transmission d'agents bactériens – les résultats seront publiés l'an prochain ; et l'Inra, la Cirade et le CNRS ont ensemble répondu à l'appel à projets de l'ANR : nous nous proposons de chercher à identifier les molécules impliquées dans le gorgement et la transmission ; et de mettre en évidence les molécules qui permettraient d'évaluer l'exposition des personnes aux tiques, ou des antécédents de piqûre de tiques.

Professeur Olivier Lesens, chef du service des maladies infectieuses du CHU de Clermont-Ferrand. – Sommes-nous au Sénat pour discuter d'un problème de médecine ? Non, nous sommes ici parce que le sujet est devenu un problème de société. Il est normal qu'il y ait des désaccords entre professionnels, c'est ainsi que la médecine progresse, grâce aux études. Nous pratiquons une médecine basée sur des preuves, elle exige des études, souvent plusieurs pour parvenir à des conclusions solides - mais c'est le meilleur moyen de parvenir à des conclusions non erronées.

Pour la maladie de Lyme, des hypothèses sont présentées comme des faits avérés, sans confirmation par des études : c'est cela qui pose problème. La preuve est remplacée par le témoignage de médecins qui relatent des expériences, ce qui nous ramène loin en arrière,

lorsque l'expérience seule fondait les conclusions médicales. J'ajoute que les témoignages, dans les médias, sont souvent issus d'organisations militantes. Un discours qui n'est pas exempt d'un certain complotisme se développe : « Cette maladie qu'on vous cache » a titré *Le Nouvel Observateur*... Ce discours est à la fois anti-establishment, anti-médecine, anti-science, anti-sociétés savantes... C'est l'avènement d'une médecine que je qualifierais presque de populiste. En ce sens la question devient un problème de société. Et nous demeurons démunis, nous, les médecins qui travaillons chaque jour sur ces pathologies, pour répondre aux attaques médiatiques.

Il est nécessaire de clarifier les termes du débat et d'instiller un peu de transparence. On a d'abord parlé de maladie de Lyme, puis de co-infection d'autres bactéries transmises par les tiques, puis de crypto-infections qui déboucheraient sur un syndrome persistant polymorphe après une possible piqûre de tique – tout un programme ! – puis d'autres pathologies encore. On nous dit que la maladie de Lyme serait à l'origine de la sclérose latérale amyotrophique, ou de l'autisme : ce sont des affirmations graves... Nous demandons donc une transparence sur les examens réalisés – beaucoup le sont dans des cliniques vétérinaires, ce qui est scandaleux – et sur leurs interprétations, comme sur les protocoles thérapeutiques appliqués, qui utilisent de très nombreuses molécules, des dizaines, anti-infectieuses ou non, pendant des mois ou des années, parfois en mettant en jeu la vie des patients. Des traitements par voie veineuse emploient des antibiotiques de dernière génération qui ne sont pas validés. La revue *Emerging infectious diseases* rapporte des cas de décès à la suite de traitements par voie veineuse. La science a produit des études valables en toute transparence. Que ceux qui ont une opinion différente – je la respecte – fassent la transparence sur leurs protocoles. Il n'est pas compliqué de publier une série ! On ne peut se contenter d'affirmer que « 80 % des patients sont guéris », surtout quand les patients témoignent de rechutes successives, demandent une prise en charge d'affection longue durée, ne guérissent jamais, voire se suicident.

Les centres de référence peuvent apporter un progrès. Il est possible de mener une recherche scientifique sur tous ces cas, qui relèvent pour certains de la maladie de Lyme, pour d'autres sans doute de la médecine interne.

M. Alain Milon, président. – Professeur Hansmann, le respect que j'ai pour votre profession et le fait que vous vous soyez déplacé jusqu'ici m'obligent à vous donner quelques instants la parole.

Professeur Yves Hansmann, spécialiste des pathologies infectieuses et tropicales au CHU de Strasbourg. – Je m'inscris en faux contre ce qui a été dit sur les publications scientifiques. Il n'y a pas de débat scientifique, mais une polémique sociétale. Dans un débat scientifique, on oppose des idées, issues des publications scientifiques, c'est-à-dire des travaux reposant sur une méthodologie ; la méthode scientifique est garante du sérieux des conclusions.

S'agissant des recommandations de la HAS, son argumentaire reprend plus de 500 publications scientifiques réalisées sur la maladie de Lyme, grâce à quoi ces recommandations ont été soutenues pour leur plus grande part – sauf sur le SPPT, c'est pourquoi elles ne disent rien sur ce syndrome.

Nous avons tous une expérience importante, nous traitons beaucoup de patients atteints de la maladie de Lyme, et nous en voyons beaucoup qui évoluent très bien avec le traitement, y compris à distance ; ils ne sont pas en souffrance. Certains sont en grande

souffrance, mais aucun test ne confirme un diagnostic de maladie de Lyme. Quel intérêt y a-t-il à leur faire croire qu'ils sont atteints par la maladie de Lyme ? Nous appliquons quant à nous une médecine moderne, qui consiste à établir un diagnostic le plus précis possible et, lorsque l'on n'y parvient pas, à proposer une prise en charge la plus adaptée.

Il n'est pas aisé de comprendre les débats de spécialistes, mais si l'on s'intéresse à ce problème, il faut aller à la source des informations, aux publications scientifiques. Ce sont elles qui fondent nos arguments et notre positionnement.

Mme Élisabeth Doineau. – Merci au président Milon d'avoir accepté l'organisation de ces tables rondes, sur un sujet de société plus que de santé publique. Les patients, les associations nous interpellent, et nous ne savons que leur répondre. La polémique est sans doute propice à certaines divagations... Merci à tous, par conséquent, de vos interventions sincères et franches. Nous sommes sensibles aux difficultés de certains malades, et si nous pouvions favoriser de meilleures relations entre les sociétés savantes, les différentes professions et tous ceux qui s'intéressent à la maladie, si nous pouvions contribuer à une meilleure compréhension de la maladie, nous en serions satisfaits.

Je voudrais évoquer une thérapie qui peut actuellement être utilisée dans certains cas. Une association américaine, Ilads, plaide pour une reconnaissance d'une forme chronique de la maladie de Lyme, et prétend qu'il est scientifiquement démontré que la *Borrelia* peut demeurer dans les tissus même après le traitement antibiotique, et peut développer un film qui la rend résistante aux antibiotiques. Qu'en pensez-vous ?

Quels risques comportent les traitements prolongés, pour le patient, pour la santé publique ? Existe-t-il un risque d'antibiorésistance face à la maladie de Lyme ?

Enfin, les traitements antibiotiques de long terme, comme le séquentiel, qui alterne les molécules, ont-ils un intérêt pour traiter la maladie de Lyme, même en l'absence de sérologie positive ? Enfin, y a-t-il des solutions thérapeutiques qui, sans être référencées dans les recommandations de la HAS, sont expérimentées par les médecins qui s'occupent de cette maladie ? Lesquelles mériteraient de faire l'objet d'études scientifiques sérieuses ?

Docteur Christian Perronne. – Les recommandations de cette société américaine, Ilads, composée de médecins qui soignent depuis longtemps la maladie de Lyme, ne sont pas d'une grande qualité scientifique, faute de crédits de recherche. Mais des centaines de milliers de personnes ont été sauvées grâce à son action, et ces recommandations ont été longtemps les seules officielles car Donald Trump a, pour des raisons budgétaires, supprimé le site qui hébergeait toutes les recommandations, concernant toutes les pathologies. Les recommandations de la société américaine des maladies infectieuses, auxquelles se sont référés mes collègues tout à l'heure, n'ont plus cours aux États-Unis, seules demeurent les recommandations Ilads.

Sur le risque d'antibiorésistance, poser des cathéters pour administrer des antibiotiques durant des mois est un non-sens dans la maladie de Lyme. On a dénombré douze cas de décès en vingt ans. Et ce ne sont certainement pas les antibiotiques qui tuent, ils ont sauvé des millions de patients atteints de cette affection !

Beaucoup de traitements ne sont pas validés aujourd'hui. Selon les recommandations de la HAS, le médecin généraliste doit proposer un traitement antibiotique pendant un mois. Toute prolongation d'antibiothérapie au-delà de 28 jours devra être

documentée, dans le cadre de protocoles de recherche définis en lien avec un centre de référence. Toutes les étapes doivent être enregistrées dans des bases de données. Le terme « recherche » dans le texte de la HAS, ne signifiait pas étude randomisée en double aveugle mais suivi des cohortes de patients. Je suis un ardent défenseur de la médecine basée sur les preuves mais on a oublié qu'elle repose sur un trépied : les données publiées dans les grands journaux scientifiques, l'expérience du médecin et l'avis du malade quand on lui expose toutes ces données. Or, comme le reconnaissent tous les spécialistes, dans de nombreux domaines de la médecine, les données scientifiques publiées ne sont pas bonnes ou sont insuffisantes, pour des raisons diverses. L'expérience du médecin et l'avis du malade sont donc irremplaçables.

Sur les co-infections, les craintes selon lesquelles la maladie de Lyme provoquerait d'autres maladies, ne sont pas fondées. On n'a jamais dit que la maladie de Lyme était la cause de toutes les maladies de la terre...

Il faut cesser de critiquer les laboratoires vétérinaires. Lorsque Muriel Vayssier-Taussat a réalisé ses études sur les bartonnelles, elle a utilisé des technologies vétérinaires qu'elle a appliquées aux humains. Elle avait d'ailleurs demandé l'aide de Didier Raoult pour confirmer ces résultats sur l'homme. En effet, on utilise exactement les mêmes techniques pour les hommes ou les singes. Je ne comprends pas qu'on attaque les laboratoires vétérinaires alors que l'OMS prône l'initiative « One health », « une seule santé ». Les animaux partagent le même environnement que les hommes, y compris l'environnement microbien ; il est donc pertinent de mener une politique globale. Je souhaite que les vétérinaires et les entomologistes soient complètement associés à la recherche. C'est d'ailleurs ce que commence à faire l'Inra.

Enfin, je n'ai jamais eu le sentiment que le ministère avait chargé la Spilf de faire des recommandations ! J'ai plutôt eu les échos inverses... La présidente de la HAS a d'ailleurs dit qu'elle ne validerait pas ces recommandations qu'elle qualifiait de recommandations de sociétés savantes non basée sur les preuves.

Docteur Raouf Ghozi. – La *Borrelia* a une croissance lente. Le traitement séquentiel, ce qui est un peu atypique dans le cas des maladies infectieuses, consiste à administrer un traitement de 10 jours, 14 jours, voire un peu plus, avec des coupures pour préserver le microbiote intestinal. Mais ces traitements n'éradiquent pas toujours la maladie.

Une étude de 2004 montrait que des patients atteints de la maladie de Lyme, avec une sérologie positive, qui avaient été traités par antibiotiques, avaient une persistance des symptômes. Après traitement au Fluconazole, un antifongique, pendant 21 jours, quasiment tous les patients ont bien répondu au traitement, sans récurrence pendant un an. Le professeur Zhang de l'hôpital Johns Hopkins de Baltimore explique aussi qu'*in vitro* le Fluconazole, a une action sur *Borrelia*. Donc il y a une corrélation entre l'étude empirique et le constat *in vitro*. C'est une piste à creuser mais ça ne cautionne pas forcément l'utilisation de toutes les molécules

Certains praticiens préconisent l'utilisation de dix antibiotiques ou de dix traitements en même temps. Nous ne sommes pas du tout d'accord avec cette méthode. On fait des choses beaucoup plus simples, c'est plus la monothérapie, voire de la bithérapie. Je suis d'accord avec M. Lesens, il faudrait cadrer les choses et mettre en place des protocoles fondés sur des corrélations.

Lorsqu'une personne est piquée par une tique, le corps se défend grâce au système immunocompétent. En Alsace, la séroprévalence est de parfois de 20 %, mais les patients sont asymptomatiques. Des études chez les forestiers de l'ONF ont révélé une séroprévalence de 14 %, sans symptômes. En fait on se rend compte, et j'ai quelques exemples très concrets, que parfois le stress ou le *burn-out* peut affaiblir le système immunitaire et favoriser la réactivation de la *Borrelia*, alors que la personne était asymptomatique. Des études sont en cours pour comprendre le mécanisme au niveau lymphocytaire. Peu d'études ont été réalisées sur ce sujet. M. Gascan, que vous avez auditionné la semaine dernière, a bien montré que les souris, co-infectées à la *Borrelia* et à la grippe, ne produisaient pas les anticorps contre la grippe, parce que la *Borrelia* agissait au niveau des centres germinatifs, sur les lymphocytes B. Un état d'immunodépression peut donc être provoqué par la *Borrelia*.

Enfin, monsieur Hansmann, quand je disais que l'on manquait beaucoup de publications, je ne visais pas la maladie de Lyme, mais des études sur les co-infections, ou sur des agents co-infectants, tels que la *Bartonella* ou la *Babesia*.

Certains patients contaminés par la *Borrelia* vont présenter un syndrome persistant après la piqûre de tiques, pour des raisons génétiques ou des raisons liées aux souches. Mais 80 % des patients auront une bonne réponse immunologique après un traitement antibiotique court.

Docteur Pierre Tattevin. – Les États-Unis sont dans la même situation que nous. Ils disposaient de recommandations qui, avec la polémique, ont été finalement retirées. Leurs nouvelles recommandations seront bientôt publiées.

La plupart des scientifiques dans le monde considèrent qu'il n'y a pas de preuve du caractère chronique de la maladie de Lyme. Des études de grande qualité, sur des centaines de patients, ont été réalisées pour déterminer si la prise, pendant une longue durée, de différents antibiotiques apportait un bénéfice aux patients, avec les hypothèses de crypto-infection ou d'action sur les bactéries en phase de dormance. Elles montrent que des patients qui conservent des symptômes après un premier traitement n'ont pas d'intérêt à reprendre un traitement antibiotique. Ces études ont inspiré les recommandations dans tous les pays ; ceux qui vont se faire soigner en Allemagne vont dans des cliniques parallèles privées mais les recommandations allemandes sont les mêmes que les chez nous.

La consommation massive d'antibiotiques est une catastrophe annoncée : on voit parfois des ordonnances avec six ou sept antibiotiques prescrits pendant plusieurs mois... Le risque en utilisant à tort et à travers les antibiotiques est l'apparition d'antibiorésistances. Il deviendra impossible de traiter les otites des enfants, les infections urinaires, etc.

En matière de recherche, je crois que le plus important est de suivre des cohortes de patients, comme l'ont fait les collègues de Nancy ou de Besançon que vous avez entendus la semaine dernière, pour déterminer le mode de prise en charge le plus bénéfique aux patients, car, vous l'avez compris, nous ne sommes pas tous d'accord sur la façon de procéder. Les patients ont souvent des tests négatifs, des symptômes que l'on peut rencontrer dans de nombreuses maladies – ils sont fatigués, ils ont des douleurs, ils n'ont pas le moral – et ils n'ont pas répondu au traitement de la maladie de Lyme : c'est qu'il ne s'agit donc pas, la plupart du temps, de maladies de Lyme.

Sur les tests vétérinaires, vous auditionnerez l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). On ne remet pas en cause les laboratoires

vétérinaires, mais il faut que l'on ait la certitude que les tests que l'on prescrit aux patients soient fiables. La Spilf a bien été mandatée par la direction générale de la santé pour faire des recommandations, comme le prouve la lettre du directeur général de la santé du mois de septembre que j'ai avec moi. M. Péronne a parlé des recommandations de la Spilf : j'insiste, il s'agit des recommandations des sociétés françaises de neurologie, de rhumatologie, de dermatologie, de médecine interne, de médecine générale, de pédiatrie, de microbiologie, etc. On peut toujours les critiquer, mais cela revient à dire que toute la médecine française ne sait pas travailler ! Nos conclusions sont les mêmes qu'en Belgique, en Suisse, en Allemagne, en Angleterre ou aux États-Unis. Elles sont scientifiques. On a le droit d'avoir d'autres opinions mais il faut les démontrer !

Mme Sarah Bonnet. – Je ne suis pas médecin. Je préciserai juste que les travaux de l'Inra sur les bartonnelles n'ont pas été réalisés dans un laboratoire vétérinaire de diagnostic mais dans un laboratoire de recherche, en collaboration avec la faculté de médecine de Marseille. En ce qui concerne les travaux sur les pourcentages d'organismes inconnus découverts dans les tiques (virus, parasites, bactéries), il ne faut pas confondre la découverte de morceaux de génomes inconnus et la découverte d'organismes inconnus. Les petits morceaux d'ADN détectés peuvent potentiellement appartenir au même organisme. En effet, on ne connaît pas le génome de tous ces organismes, il est donc normal de trouver des morceaux de génomes inconnus. En outre, lorsque l'on détecte un organisme dans une tique, cela ne signifie pas nécessairement que la tique sera capable de transmettre cet organisme.

En ce qui concerne l'étude que je mentionnais, selon laquelle on a 14 % de chances de contracter une maladie après une piqûre de tique infectée, je précise que ce pourcentage tient compte de la réponse du système immunitaire et du pourcentage de risque de transmission de la tique à l'individu.

Professeur Olivier Lesens. – Les *International League of Dermatological Societies (ILDS)* ont publié des recommandations, mais elles sont difficilement compréhensibles. Finalement, on conseille aux médecins de commencer par une antibiothérapie assez prolongée, puis d'aviser en fonction de l'expérience du médecin, en prescrivant éventuellement des traitements séquentiels. Quant à la durée, elle dépend de la réponse du patient. Je n'appelle pas cela un protocole thérapeutique...

Qui prescrit ces antibiothérapies séquentielles de longue durée ? Il faut parler des *Lyme doctors* qui sont des médecins généralistes. J'ai regardé qui avait signé la pétition du *Nouvel Observateur* : 80 % sont des homéopathes qui ont dans leur cabinet un certificat, portant la signature de Christian Perronne ou de M. Montagnier, qui les autorise à prescrire les examens et les traitements prolongés de la maladie de Lyme.

Professeur Christian Perronne. – Il s'agit d'un cas !

Professeur Olivier Lesens. – On connaît des cas similaires dans toutes les villes ! Les antibiothérapies donnent manifestement lieu à des dérives car elles sont données comme traitement à de nombreuses pathologies. C'est un mésusage de traitements qui risque d'accroître encore les risques d'antibiorésistance. Tout cela doit donc être encadré.

Des cas de traitements par voie veineuse, malheureusement, existent. Il faut les condamner, car ils sont dangereux pour les patients.

Professeur Yves Hansmann. – Certains propos qui viennent d’être tenus sont très éloignés de la démarche scientifique. On se base sur des hypothèses ou des théories, qui sont sans doute très intéressantes intellectuellement et qui méritent qu’on les examine, mais on en tire des déductions qui ne sont étayées par aucune étude. On fait des comparaisons avec la grippe ou la tuberculose, mais on ne sait pas si la maladie de Lyme est identique. Comment tirer des conclusions rigoureuses et scientifiques sur cette base ?

Il est exceptionnel de retrouver la présence de la *Borrelia* après un traitement. Il y a peu de comparaison possible entre l'homme et le singe. De plus, dans les études sur le singe, il n’est pas précisé si les *Borrelia* retrouvées étaient vivantes, ni si elles ont provoqué des symptômes particuliers. De même, on ne sait pas si un lien de cause à effet a été établi entre la présence de la bactérie et des symptômes cliniques. Pour ces raisons, on ne peut pas titrer d'interprétation des données qui ont été publiées. Quant à la présence d’un biofilm, elle a été prouvée *in vitro*, non chez les patients mais en laboratoire. Or beaucoup de bactéries ont des comportements différents en laboratoire et dans les êtres vivants parce que les conditions ne sont pas les mêmes.

Le PTLDS et le SPPT ne sont pas très bien définis. Il est difficile de les distinguer et les indications de la HAS ne sont pas très claires. Quant aux études sur les co-infections, il en existe plusieurs ! L’analyse de la littérature ne doit pas viser à trouver uniquement les articles qui confortent l’idée que l’on a. À Strasbourg, nous avons publié sur *Babesia*, sur *Anaplasma*, sur *Borellia*, sur *Bartonella*, sur les encéphalites à tiques. Réduire les publications à ce qui nous intéresse est la meilleure manière de se tromper !

Docteur Raouf Ghazzi. – Je ne visais que les publications sur la *Babesia*, non les autres co-infections.

M. Yves Daudigny. – La *Food and Drug Administration (FDA)* vient d'autoriser la poursuite des tests cliniques de phase 2 d'un vaccin mis au point par *Valneva*, société franco-autrichienne. Pensez-vous que la mise au point d'un vaccin contre la maladie de Lyme constitue une piste sérieuse ? L'industrie pharmaceutique s'intéresse-t-elle à cette maladie ?

Les médecins qui proposent une prise en charge qui s'écarte du consensus de 2006 ou des recommandations de la HAS s'exposent-ils à des risques de poursuites ou de radiation de l'ordre des médecins ?

La maladie de Lyme devrait-elle être reconnue comme une affection de longue durée (ALD) par l'assurance maladie en cas de formes chroniques ou persistantes ? Enfin, est-il vrai que la maladie peut engendrer des incapacités à long terme, si elle n’est pas diagnostiquée ou prise en charge dans les six premiers mois ?

M. Michel Amiel. – Comment arriver à identifier la maladie de Lyme face à un patient qui n’a pas le souvenir d’avoir été piqué par une tique et qui présente des signes cliniques polymorphes, très courants dans d'autres pathologies difficiles à identifier comme la fibromyalgie ? Constate-t-on des lésions spécifiques en anapathologie : a-t-on découvert, par des prélèvements synoviaux, des granulomes ou des lésions caractéristiques ? Peut-on faire un rapprochement entre la syphilis tertiaire et la phase tardive du SPPT ? Enfin, je voudrais savoir si des études ont été réalisées pour évaluer les dégâts dus à certains traitements abusifs appliqués par certains Lyme *doctors* ?

Mme Michelle Gréaume. – Merci pour toutes vos explications. Il semble très difficile de diagnostiquer la maladie et les avis divergent sur les traitements. La détresse des patients est importante et peut conduire malheureusement au suicide. Pour éviter l'errance de ces patients, que pourriez-vous leur recommander ? La HAS est favorable à la création de centres spécialisés pour éviter l'errance des patients et permettre une prise en charge personnalisée avec des équipes expérimentées. Qu'en pensez-vous ?

Mme Corinne Imbert. – Les traitements antibiotiques ont-ils la même efficacité contre toutes les souches de bactéries responsables de la borréliose ? Il semble que 80 % des patients traités par antibiotiques n'ont pas de rechute. Existe-t-il une littérature scientifique et médicale solide qui plaide pour des traitements antibiotiques et confirme l'absence de la chronicité de la maladie de Lyme ? Les centres dédiés à la maladie de Lyme proposant des consultations pluridisciplinaires se multiplient ; il en existe au moins trois dans la région Grand Est et un vient de s'ouvrir au centre hospitalier intercommunal de Villeneuve-Saint-Georges. Quel bilan dressez-vous de ces initiatives ? Est-il opportun de généraliser ces centres pluridisciplinaires sur le territoire ? On ne sait pas toujours si les patients sont bien atteints de la maladie de Lyme. Cette maladie est-elle plus patient-dépendante que d'autres maladies provoquées par d'autres agents pathogènes ? Enfin, l'un d'entre vous a évoqué l'intérêt du Fluconazole. La HAS envisage-t-elle de l'intégrer dans ses recommandations ?

Professeur Christian Perronne. – On note le retour de l'industrie pharmaceutique. Le gouvernement américain a tapé du poing sur la table en mettant de côté la société américaine de maladies infectieuses car ses recommandations n'étaient pas basées sur les preuves, comme l'ont montré des experts indépendants et la justice américaine. La maladie de Lyme cesse d'être un sujet tabou et intéresse à nouveau l'industrie pharmaceutique. Le gouvernement américain a mis 300 millions de dollars sur la table, c'est la première fois depuis 30 ans. Plusieurs laboratoires aux États-Unis, comme *Abbott*, veulent développer de nouveaux tests de diagnostic.

Je suis plus pessimiste pour les antibiotiques : peu de nouvelles molécules sont lancées malheureusement. Les poursuites contre les médecins généralistes restent assez rares mais elles existent toujours. S'il est vrai que certains médecins sont déviants, qui inscrivent de nombreux antibiotiques sur l'ordonnance, pratique que je condamne, la majorité des médecins sont excellents. Il n'est pas juste qu'ils soient traînés dans la boue alors qu'ils ont sauvé des vies. J'ai connu un médecin qui avait guéri des gens paralysés qui étaient en hôpital psychiatrique.

La reconnaissance comme ALD a été évoquée lors de la discussion à la HAS. Elle me semble légitime pour les formes les plus graves. Beaucoup de formes de la maladie sont bénignes : certains patients guérissent tout seuls, d'autres guérissent après trois semaines d'antibiotiques. Mais les incapacités à long terme peuvent être énormes : certaines personnes n'ont pas pu travailler pendant des années, toutefois quand elles retournent au travail, elles sont guéries.

On n'a plus le droit de dire qu'il faut absolument avoir été piqué par une tique pour développer une maladie à tiques. Trois fois sur quatre, une personne qui a une maladie à tiques avérée n'a pas le souvenir d'avoir été piquée car les larves qui mesurent deux ou trois millimètres sont contaminantes. Si elles vous piquent dans les cheveux, dans le dos, dans un pli, vous ne les voyez pas et vous êtes contaminé.

La comparaison avec la syphilis est pertinente. On appelle la maladie de Lyme « la grande simulatrice », comme on appelait la syphilis. Quand j'étais interne, toute personne arrivant à l'hôpital avec un corps au pied ou n'importe quel bobo était soumis à un test de dépistage de la syphilis parce cette maladie était très fréquente. La différence avec la maladie de Lyme, c'est que le test était fiable.

Je n'ai jamais vu les dégâts des traitements abusifs, à l'exception de ces 12 morts en 20 ans dans le monde entier à la suite de traitements par voie veineuse centrale que je condamne sans ambiguïté.

Les centres de référence et les consultations multidisciplinaires fleurissent en France. Pour les malades, ces consultations constituent un vrai scandale. Demandez aux associations de malades ! Soit on leur dit : « vous n'avez pas la maladie de Lyme, vous êtes fous, allez en psychiatrie ! », soit on les traite pendant trois semaines et on considère qu'ils sont guéris alors qu'ils sont encore malades. Au final, on récupère tous ces malades. On ne peut pas continuer comme ça.

Je peux citer 14 références dans la littérature scientifique qui prouvent la persistance de la bactérie après les traitements. Cessons de faire comme si cela n'existait pas.

Le Fluconazole a été testé sur de petites séries. On ne peut donc pas dire que c'est un traitement efficace pour tout le monde. Il faut mener des études plus approfondies.

Dans l'esprit de la Haute Autorité de santé, un centre de référence doit enregistrer tout ce que font les médecins pour pouvoir procéder à des évaluations, voir si les malades sont guéris, au bout de quel délai, etc. L'essentiel est de s'inscrire dans une démarche scientifique et rationnelle.

Docteur Raouf Ghozzi. – Le vaccin de *Valneva* semble prometteur mais il est encore trop tôt pour se prononcer. Il ne protégera que contre la *Borrelia*.

Sur l'ALD, je me suis rendu à la Cnam, début mars, pour comprendre pourquoi certains protocoles étaient acceptés et d'autres refusés. On est sur du hors liste. Si tous les critères requis sont respectés, le médecin conseil doit accepter l'ALD. Mais, et c'est logique, celle-ci peut être remise en question au bout d'un certain délai, en fonction de l'évolution du patient.

Au Centre national de référence de Strasbourg, lorsque l'on a un doute après une évolution non favorable sous traitement antibiotique, y compris pour des lésions typiques comme les lymphocytomes on n'hésite pas à faire des prélèvements. L'histologie est souvent typique, voire compatible, ce qui permet d'asseoir le diagnostic.

On a découvert en France la présence chez la tique de *Borrelia myamotoi*, qui est classée parmi les souches de fièvres récurrentes, non de maladie de Lyme. Or, au vu du tableau clinique dressé par différentes publications internationales, il semblerait que cette *Borrelia* se classe un petit peu à part. Il ne faut donc pas tout ramener à la maladie de Lyme. Il existe peut-être des souches particulières.

Docteur Pierre Tattevin. – Un vaccin contre la maladie de Lyme avait été commercialisé il y a quelques années avant d'être retiré de la circulation à cause des effets indésirables. Il conviendra donc de dresser le rapport bénéfices-risques du nouveau vaccin. Sur l'antibiothérapie prolongée, nous manquons encore d'études qui prouvent que ce

protocole est efficace. Pour l'instant, les données semblent indiquer que cela ne fonctionne pas.

Pour les affections de longue durée, on en revient au débat sur le caractère chronique de la maladie de Lyme. Il est vrai que les personnes qui ont été traitées trop tard, notamment pour des formes neurologiques, peuvent conserver des séquelles pendant longtemps et dans ces cas-là, il ne serait pas aberrant de prévoir des indemnisations ou des aménagements des postes de travail. Ces cas restent rares. Une étude réalisée au Danemark montre que les personnes traitées finissent par guérir, mais cela est d'autant plus long qu'elles ont été prises en charge tardivement.

Je rejoins Christian Perronne : la plupart du temps les patients ne se rappellent pas avoir été piqués. Il ne faut donc pas faire de la piqûre de tique un critère obligatoire des diagnostics de la maladie de Lyme.

Des études américaines, reposant sur des grosses bases de données, prouvent que les patients qui reçoivent des traitements alternatifs ont plus de chances d'être admis aux urgences dans les semaines qui suivent ! Une autre étude très importante, parue dans le *Journal of the American Medical Association*, illustre les catastrophes dues aux erreurs de diagnostic. Trois patients atteints de lymphome ou de sclérose en plaques, avaient été maintenus pendant des mois dans le circuit des *Lyme doctors* qui changeaient les traitements, à mesure que la situation du patient s'aggravait jusqu'à ce qu'un autre médecin repose la question du diagnostic. Mais il était trop tard !

Le rapprochement avec la syphilis est intéressant. La bactérie provoquant la syphilis et la leptospirose sont les bactéries les plus proches de la *Borrelia*, que l'on peut rencontrer en France. Toutes les deux ne sélectionnent pas de résistance et la pénicilline est aussi efficace en 2019 qu'en 1940. Ensuite si ces maladies sont bien traitées, les bactéries meurent et la maladie ne dégénère pas sous une forme chronique. Cette comparaison devrait plutôt nous rassurer à l'égard de la maladie de Lyme.

Nous soutenons fortement les centres de références. Il est nécessaire de constituer des équipes organisées pour mieux prendre charge la borreliose de Lyme. Il importe que ces équipes soient pluridisciplinaires et non centrées autour des infectiologues afin de pouvoir orienter le patient vers la spécialité adaptée : la neurologie, la rhumatologie, les centres de traitement de la douleur, la médecine interne, etc. Je tiens aussi à saluer ce qui a été mis en place par les équipes de Nancy ou de Besançon et qui vous a été présenté la semaine dernière.

Je pense que toutes les maladies sont patient-dépendantes. Nous consacrons un chapitre entier à la manière d'aborder les consultations. Nous préconisons de passer la première partie de la consultation à écouter le patient décrire ses symptômes, raconter son parcours, afin de définir une réponse individualisée.

Professeur Olivier Lesens. – Je veux revenir sur les centres de référence. On a trop tendance à laisser les patients dans une situation d'errance médicale. Les centres de référence constituent l'occasion de replacer le patient dans un parcours de soins où il n'est pas vu que par un infectiologue. Les syndromes polymorphes sont vieux comme la médecine. On entend parler de fibromyalgie ou de fatigue chronique depuis des années. Ces pathologies ont des causes multiples. Il est donc bon de croiser les regards, entre infectiologue et internistes. Il n'y a pas non plus que les antibiotiques, il y a aussi la rééducation fonctionnelle. Je n'ai pas peur de dire qu'il m'arrive d'orienter des patients vers des médecines douces.

Il convient de travailler en réseau et les pratiques doivent être évaluées. Je ne suis pas opposé à l'évaluation des traitements séquentiels dès lors qu'elles sont réalisées dans le cadre d'une étude sérieusement menée.

Professeur Yves Hansmann. – L'examen des lésions ne permet pas, à lui seul, d'identifier une borréliose de Lyme car cette maladie ne provoque pas des lésions caractéristiques en histologie. Seul un examen bactériologique pour découvrir l'agent infectieux responsable de la maladie permet de poser diagnostic avec certitude.

Un mot aussi sur les *Lyme doctors*. Christian Perronne a utilisé tout à l'heure le terme de « persécution », ce terme est choquant. En Alsace, les seuls médecins qui ont été radiés l'ont été à cause de dérives accompagnées d'erreurs de diagnostic. Je suis favorable aux centres de référence qui permettront de proposer les meilleurs traitements à leurs patients, y compris pour ceux qui ne sont pas atteints de la maladie de Lyme. Au service des maladies infectieuses et tropicales de Strasbourg, nous faisons une évaluation des patients qu'on voit en consultation. Beaucoup sont passés par les mains des *Lyme doctors* et n'ont pas été satisfaits. Plus de 95 % de nos patients se déclarent satisfaits de la consultation, selon une évaluation que nous avons réalisée et qui est publique. M. Péronne évoquait des milliers de témoignages. Où sont les publications. Pourquoi ces données ne sont-elles pas partagées ? Comment les patients sont-ils traités ? Je ne comprends toujours pas s'ils guérissent ou non... Si les patients guérissent pourquoi reviennent-ils régulièrement consulter ?

Professeur Christian Perronne. – J'ai publié des données sur 100 malades. Réaliser une grosse étude randomisée coûte plus d'un million d'euros, et je n'ai pas de sponsors. Je suis prêt à faire ce genre d'études, mais j'ai besoin de crédits.

Professeur Yves Hansmann. – Notre évaluation ne nous a rien coûté car nous avons demandé à nos étudiants en thèse de s'y consacrer. Je vous invite à relire la publication de 2009 de Juliette Clarissou dans *Médecine et maladies infectieuses* : vous verrez si le taux de réponse est bien de 80 % sur les signes neurologiques et articulaires...

M. Alain Milon, président. – Merci d'être venus et d'avoir essayé de nous éclairer.

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 relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection – Examen des amendements au texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous en venons maintenant à l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection.

Article unique

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – L'amendement n° 1 désigne les musées comme de potentiels dépositaires et exposants des drapeaux d'associations d'anciens combattants. Avis défavorable car il est satisfait. Le texte de la commission laisse à la

commune le soin d'apprécier le lieu mémoriel le plus adapté pour recueillir ces objets emblématiques.

Mme Corinne Féret. – Il existe toutes sortes de musées : publics, municipaux, voire privés. Cet amendement est donc très large. Mieux vaut laisser aux communes la charge de choisir le lieu approprié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

- Présidence de M. Alain Milon, président, puis de M. Gérard Dériot, vice-président -

Financement de la dépendance - Examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous passons à l'examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS), dont je salue le président Jean-Noël Cardoux, par M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier sur le financement de la dépendance.

Dès l'examen du rapport de notre collègue Bernard Bonne sur les Ehpad, en mars 2018, le président de la MECSS avait souhaité que des travaux soient conduits sur le financement des Ehpad et plus largement de la dépendance.

Comme notre collègue Jean-Noël Cardoux, je pense que les questions de financement, même si elles ne sont pas seules en cause, sont déterminantes alors que le projet de création d'un cinquième risque de la sécurité sociale a été mis à mal par la crise de 2008.

Ce point a donc été inscrit au programme de travail de la MECSS en même temps que le Gouvernement lançait une consultation sur le grand âge et l'autonomie pilotée par M. Dominique Libault qui a rendu ses conclusions la semaine dernière et que nous entendrons demain.

Nous verrons si la crise des gilets jaunes a laissé une place au financement de la dépendance.

Je laisse donc la parole à nos rapporteurs.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, je suis très heureux de vous présenter, aux côtés de ma collègue Michelle Meunier, le fruit d'un travail passionnant et stimulant que nous avons mené ensemble sur le financement de la dépendance des personnes âgées.

Jeudi dernier, M. Dominique Libault, coordonnateur de la concertation sur le grand âge et l'autonomie a rendu ses conclusions à la ministre des solidarités et de la santé. Notre commission aura à cet égard l'occasion d'entendre M. Libault demain après-midi sur l'ensemble de ses préconisations.

Nous nous sommes entretenus à plusieurs reprises avec lui et il nous paraît important de préciser d'emblée que le rapport que nous vous présentons n'est pas concurrent, mais complémentaire de celui de M. Libault, qui propose une redéfinition systémique de l'accompagnement des personnes âgées. Il définit plusieurs objectifs que notre commission ne

peut qu'approuver, pour les avoir déjà formulés et défendus dans un rapport de l'an dernier sur la crise des Ehpad :

- mettre l'autonomie de la personne âgée au cœur de la stratégie à venir ;
- améliorer les conditions de vie de la personne âgée par la revalorisation des métiers de l'accompagnement ;
- aider les proches aidants et lutter contre l'isolement de la personne âgée ;
- assurer une continuité de la prise en charge.

Notre approche a volontairement privilégié les aspects financiers de l'accompagnement de la dépendance. Ce choix s'explique pour deux raisons :

- d'une part, le mandat que nous avons reçu de la mission d'évaluation des comptes de la sécurité sociale de notre commission nous a naturellement aiguillés en priorité vers l'examen des dépenses couvertes par l'assurance maladie, qui demeure le premier financeur public de la dépendance ;
- d'autre part, les orientations de la mission Libault sur la question particulièrement délicate du financement de la dépendance dans les années à venir ne nous semblaient pas toujours prendre les directions les plus adéquates. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – La concentration de notre travail sous l'angle financier nous a menés à privilégier la rencontre des principaux acteurs de la couverture du risque dépendance, parmi lesquels les fédérations d'assurances, de mutuelles et d'instituts de prévoyance, mais également d'économistes et d'acteurs indépendants du monde assurantiel qui nous ont aidés à faire mûrir notre réflexion sur ce sujet, dont les aspects stratégiques ne sont pas toujours pris en compte.

Dans le cadre de nos travaux, nous nous sommes également rendus en Allemagne et au Royaume-Uni, dont les modèles financiers de la prise en charge de la dépendance présentent de grandes différences par rapport au nôtre. Parmi les enseignements tirés de ces déplacements, nous voudrions vous en livrer principalement deux :

- premièrement – et c'est un trait qui semble caractériser la plupart des grandes économies du monde occidental – la mise en place d'un accompagnement financier de la dépendance se trouve être la grande oubliée des réformes sociales qui ont animé les législateurs d'après-guerre. Ce n'est qu'une fois le vieillissement de la population bien installé, et bien identifié comme problème structurant des décennies à venir, que les pouvoirs publics se sont, souvent dans l'urgence, attelés au sujet pourtant déterminant de son financement.

Conçus dans des périodes de restriction budgétaire, contraints par des budgets publics déjà largement engagés, ces schémas financiers, qui tiennent parfois plus du bricolage d'expédients que de la réforme systémique, se montrent rarement à la hauteur des enjeux en présence ;

- deuxièmement, bien que de nombreux acteurs se montrent légitimement prompts à dénoncer les carences de la France en matière d'accompagnement de la

dépendance, l'examen des modèles allemand et britannique nous a utilement rappelé que nous n'avions nullement à rougir d'un modèle qui, actuellement, assure à nos personnes âgées l'une des couvertures dépendance les plus favorables d'Europe.

Nous ne nierons bien évidemment pas les grandes difficultés auxquelles sont confrontées les personnes âgées elles-mêmes, leurs familles et les personnels chargés de les accompagner. Pour autant, n'oublions pas que, même à leur égard, la qualité du modèle social français trouve à s'appliquer.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ces postulats étant posés, nous vous présenterons à présent les principaux constats auxquels nous sommes parvenus. Tout part d'un vocable, désormais fort répandu, mais qui nécessite une définition très soignée : le reste à charge des personnes âgées dépendantes. À ce stade, deux points de méthode doivent être précisés :

- le reste à charge désigne logiquement la différence entre les dépenses effectivement mises à la charge des personnes âgées pour les frais résultant de leur dépendance et les dépenses couvertes par les pouvoirs publics, qui sont en la matière nombreux à intervenir. D'un point de vue strictement global, les statistiques montrent que pour un besoin général en frais de dépendance évalué à 30 milliards d'euros par an, les pouvoirs publics en couvrent environ 23 milliards. Le reste à charge global est donc estimé à environ 7 milliards d'euros par an, pour une population d'à peu près 1,2 million de personnes âgées dépendantes ;

- la politique publique de la dépendance ne présentant pas, à l'instar de la politique publique de la santé, de caractère intégré ou unifié, le reste à charge des personnes âgées dépendantes n'est qu'une donnée brute dont il convient de bien distinguer les composantes.

Il recouvre d'abord les dépenses non couvertes au titre des soins reçus par les personnes et très majoritairement financés par l'assurance maladie au titre des crédits de l'ONDAM médico-social que nous votons chaque année en loi de financement de la sécurité sociale. Ce « reste à charge soins » est relativement peu élevé.

Il recouvre ensuite les dépenses non couvertes au titre des aides à l'accomplissement des actes de la vie quotidienne, qui constituent le cœur véritable – bien que non majoritaire en termes de masse financière – de la prise en charge de la dépendance. Ces dépenses sont en très grande partie assurées par les conseils départementaux via le versement de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Cette composante du reste à charge s'élève pour sa part à environ 3 milliards d'euros.

Il recouvre enfin les dépenses non couvertes au titre de l'hébergement des personnes âgées dont les ressources ne leur permettent pas d'assurer l'intégralité de leur accueil en Ehpad. Cette dimension-là du reste à charge, également financée par le conseil départemental mais selon une logique distincte de celle de l'APA, est celle qui pèse le plus lourd pour les ménages : 4 milliards d'euros.

Le reste à charge ne doit donc pas être abordé comme une donnée « en bloc ». Bien que le conseil départemental soit le principal financeur de l'ensemble des dépenses publiques donnant lieu à des besoins non couverts, son intervention auprès de la personne âgée revêt deux logiques fortement distinctes :

- au titre de la dépendance stricto sensu, il agit d'abord comme un acteur de la compensation du besoin. Son action ne dépend pas directement du niveau de ressources de la personne aidée, mais du degré d'autonomie ou de dépendance de cette dernière ;

- en revanche, lorsqu'il finance une aide à l'hébergement, il redevient acteur de solidarité et n'accorde d'aide que sous condition de ressources.

Cette distinction est fondamentale. Elle illustre la nature profondément composite de la politique publique de la dépendance. Elle guidera les propositions que nous vous soumettrons, qui s'efforceront d'apporter à chaque intervention de la puissance publique la réponse que commande sa logique intrinsèque.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Deux grandes séries de remarques s'imposent néanmoins avant d'en venir à nos préconisations.

Un reste à charge global de 7 milliards d'euros pour une population de 1,2 million de personnes donne un résultat moyen mensuel de 490 euros. Ce chiffre cache néanmoins de très importantes disparités entre les personnes suivies à leur domicile et les personnes accueillies en établissement : 80 euros par mois en moyenne pour les premières et près de 950 euros pour les secondes. Permettez-moi d'insister un moment sur ce dernier chiffre, dont on trouve quantité d'estimations différentes, souvent maximalistes : il s'agit du reste à charge mensuel moyen global d'un résident d'Ehpad après intervention de l'ensemble des financeurs publics. Bien que d'autres estimations plus élevées, privilégiant le reste à charge médian ou le reste à charge avant versement de l'aide à l'hébergement, soient abondamment diffusées au sein du grand public, nous préférons nous fonder sur ce chiffre qui nous paraît plus à même d'illustrer la réalité financière de la dépendance d'une personne âgée.

Cette profonde disparité entre le domicile et l'établissement n'est pas due, à notre sens, qu'aux frais mécaniquement plus élevés qu'engendre un accueil hôtelier en Ehpad. Elle trouve également sa source dans deux anomalies particulières, que nous préconisons de corriger au plus vite :

- les modalités différentes de calcul par le conseil départemental d'une APA à domicile et d'une APA en établissement. Dans le premier cas, les besoins particuliers de la personne sont précisément pris en compte, mais le taux de sa participation financière atteint rapidement des niveaux dissuasifs. Dans le second cas, le versement à l'Ehpad par le conseil départemental d'un forfait global à l'autonomie atténuée certes la participation financière des personnes mais ne tient qu'imparfaitement compte des besoins exprimés par chacun ;

- en découle un phénomène que nos pouvoirs publics n'ont que peu identifié jusqu'à présent : le renoncement de la personne âgée suivie à domicile à une partie du plan APA auquel elle a pourtant droit sur la seule base de ses ressources financières. Ce phénomène n'est pas aisément quantifiable, mais il serait très intéressant de savoir la part effectivement consommée par les ménages des plans d'aide APA construits par les équipes médico-sociales des départements. Nous sommes persuadés que les résultats de cette enquête révéleraient d'importants taux de non-recours à l'APA à domicile pour motifs financiers.

L'autre grande remarque que nous voulions formuler a trait à la compétence du conseil départemental pour la politique publique de la dépendance, qui serait, selon certaines voix, à l'origine d'une hétérogénéité territoriale particulièrement dommageable. Souvenez-vous à cet égard des débats particulièrement houleux qui avaient émaillé le début

d'année 2018, avec la parution d'un décret autorisant les présidents de conseils départementaux de verser les forfaits globaux dépendance aux Ehpad en fonction d'un « point GIR départemental ».

Force est néanmoins de constater que l'exercice par le département de la compétence dépendance ne s'est en réalité nullement traduit par un approfondissement des inégalités entre territoires. Nous avons diligenté une enquête fouillée auprès de l'ADF, qui nous a fait parvenir des résultats particulièrement représentatifs : la part des plans d'aide APA pris en charge par le département tourne autour d'une moyenne de 400 euros mensuels, dont très peu de départements s'éloignent significativement. La même conclusion s'impose pour la pratique des fameux « points GIR départementaux », tous concentrés autour d'une moyenne de 7 euros.

À nos yeux, le risque d'une couverture inégalitaire de la perte d'autonomie doit d'abord être imputé aux contraintes budgétaires qui s'exercent sur l'ensemble des départements et non sur une tendance naturelle qu'auraient ces derniers à s'écarter d'une épure globale. Nous sommes très conscients de la séduction qu'opèrent les solutions faciles qui envisagent la reprise de la compétence dépendance par l'échelon national : le totem récurrent de l'uniformité – parente nécessaire de l'efficacité – n'a jamais été autant brandi comme le remède miracle aux niveaux préoccupants de reste à charge.

Nous souhaitons inciter à la plus grande prudence en ce domaine. Outre qu'il traduirait, sur la base de postulats théoriques contestables, une grave erreur de diagnostic, le retrait au conseil départemental de la compétence en matière d'autonomie priverait les personnes âgées d'un acteur public de proximité, plus que jamais nécessaire.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Venons-en maintenant au financement proprement dit. Deux questions primordiales se poseront à nous dans les années à venir :

- les financements tels qu'actuellement définis sont-ils suffisants ?
- les modalités de versement des aides à la dépendance, principalement l'APA, sont-elles satisfaisantes ?

Si nous sommes parfaitement tombés d'accord pour répondre à ces deux questions par la négative, nous vous exposerons dans quelques instants la divergence de vues qui sépare nos préconisations quant au modèle futur à dessiner. Il ne faut rien y voir de plus que la marque distinctive du Sénat de poser des diagnostics sur des bases indiscutables, pour laisser ensuite s'exprimer l'ensemble des sensibilités.

La première question tout d'abord. Nous serons à cet égard à l'unisson : la trajectoire financière tracée par le rapport Libault ne nous paraît pas réaliste. Ce dernier affiche en effet la conviction que les financements publics dégagés par l'extinction de la dette sociale suffiront, dès 2024, à combler l'ensemble des besoins aujourd'hui exprimés par les personnes âgées dépendantes.

Notre désaccord avec cette hypothèse a deux raisons principales :

- s'il est tout à fait exact que le rendement annuel de la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS), soit environ 8 milliards d'euros, une fois libéré de sa destination actuelle, suffirait mathématiquement à couvrir le reste à charge global de 7 milliards que nous avons initialement identifié, il n'est absolument pas assuré que, d'une

part l'intégralité de la dette sociale sera effectivement apurée en 2024, et d'autre part que son produit, fortement convoité, ira totalement au financement de la dépendance. C'est faire un pari dangereusement optimiste que de gager le financement d'une dépense aussi stratégique et pérenne que la dépendance sur une source financière dont la fin programmée a connu depuis sa création plus d'un prolongement ;

- par ailleurs, fonder la couverture du reste à charge sur le chiffre de 7 milliards d'euros nous ferait passer à côté de toute la partie non consommée des plans d'aide APA et ne ferait que maintenir entier le problème du renoncement à certaines aides des personnes âgées dépendantes suivies à domicile. Disons-le tout net : la solution préconisée par le rapport Libault, conçue dans les limites de finances publiques largement amputées, n'impacterait en réalité que les résidents d'Ehpad, qui seuls alimentent les statistiques du reste à charge effectif.

Si nous nous contentons de raisonner à partir du reste à charge observé, nous occultons le véritable problème, autour duquel l'accord est pourtant unanime : une vraie politique de la dépendance ne doit pas se limiter à la baisse des tarifs de l'hébergement en établissement, au prétexte qu'elle diminuerait heureusement le reste à charge, mais doit favoriser la prévention et le maintien à domicile.

Soyons donc très attentifs à ne pas résumer la question du financement de la dépendance à la seule résorption du reste à charge observé : celui-ci n'épuise pas l'ensemble des problèmes rencontrés, notamment celui de la dissuasion à consommer l'intégralité du plan d'aide APA.

Nous vous faisons donc part d'une conviction forte : le modèle financier dans lequel le Gouvernement semble résolument engagé en matière de dépendance, qui se cantonne au fléchage de ressources existantes, nous semble mener directement à l'impasse.

Il nous faut donc imaginer un mode de financement alternatif et ressusciter les débats qui, il y a maintenant plus de dix ans, avaient véritablement identifié l'urgence d'une réforme systémique.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous l'avons vu, toute la complexité du financement de la dépendance vient de ce que plusieurs logiques de solidarité y sont à l'œuvre.

Le plan d'aide élaboré par l'équipe médicale du conseil départemental dans le cadre d'une demande d'APA est prioritairement évalué en fonction du degré de dépendance de la personne âgée ; lui est ensuite soustrait un montant proportionnel aux ressources de la personne. Prestation universelle en principe, dans le sens où le droit naît du seul besoin, l'APA fait intervenir en second plan un critère de ressources qui module dans les faits son attribution aux personnes en fonction d'une participation financière qui leur est demandée.

Deux axiomes régissent ainsi l'attribution de l'APA : l'un, parfaitement admissible à nos yeux, veut qu'à même degré de dépendance, la participation financière de la personne augmente à due concurrence des ressources de son foyer ; selon l'autre, moins facilement défendable, à même niveau de ressources du foyer, la participation financière de la personne augmente à due concurrence du degré de dépendance.

Cet écueil vient d'une contradiction intrinsèque à l'APA : elle est un droit mobilisable au titre de la solidarité nationale, fondé sur un besoin indépendant du niveau de richesse, et assure donc une couverture proportionnelle à la dépendance du bénéficiaire. Mais cette couverture se révélant nécessairement plus coûteuse à raison que le besoin augmente, le biais financier ne manque pas d'intervenir là où on avait précisément voulu le tenir à l'écart.

C'est pourquoi nous avons ensemble convenu qu'avant l'intervention de la solidarité nationale, la couverture financière de la dépendance devait prioritairement faire appel à un mécanisme assurantiel, dont la dimension solidaire ne serait pas seulement assurée par l'universalité du droit, mais aussi par la mutualisation préalable du risque.

Outre le niveau structurellement insuffisant de la couverture actuellement assurée par l'APA, deux raisons principales nous conduisent à préconiser, dans le prolongement des débats de 2007-2008 relatifs au « cinquième risque », la mise en place d'une assurance dépendance obligatoire :

- l'incapacité du secteur assurantiel facultatif à remplir simultanément l'objectif d'une couverture large et efficace. En effet, soit la couverture est mutualisée mais trop rigide, soit elle est individualisée mais trop onéreuse ;
- le maintien des phénomènes de sélection adverse, qui écartent une grande partie des classes moyennes de la couverture dépendance.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Quels caractères cette assurance devra-t-elle revêtir ?

Ce devra être un système d'assurance obligatoire dépendance par répartition, bien plus cohérent lorsque l'aléa du risque couvert ne dépend pas directement du revenu. Un système par capitalisation renforcerait en effet la couverture des bénéficiaires les plus aisés - sans que leurs besoins s'en trouvent par ailleurs mieux couverts -, mais n'aurait probablement qu'un effet marginal sur la couverture des bénéficiaires des classes moyennes – dont les besoins resteraient imparfaitement couverts.

Ce devra être un système favorisant l'entrée en cotisation le plus tôt possible dans la vie active. Les estimations les plus récentes de la Fédération française des assurances nous ont appris qu'une cotisation moyenne mensuelle de 28 euros dès l'âge de 40 ans permettrait le versement d'une rente viagère mensuelle d'environ 500 euros pour toute personne dépendante dès le GIR 4. Si la cotisation intervenait dès le début de la vie active, elle serait de 12 euros moyens mensuels. Nous rappelons que ce chiffre couvrirait *a minima* le reste à charge moyen de 490 euros actuellement observé. Je précise également qu'il ne s'agit pas d'un montant forfaitaire par individu, mais bien d'un montant moyen : la cotisation serait bien entendu assise sur le revenu de la personne.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – C'est sur la nature de l'acteur à qui incombera la gestion de cette couverture dépendance que vos rapporteurs doivent maintenant faire état d'une légère divergence. À mes yeux, les caractères d'une assurance dépendance préconisée la rendent tout à fait compatible avec une intégration au système public de sécurité sociale. En effet, la construction d'un « cinquième risque » qui serait en fait une « cinquième branche » pleinement intégrée me paraît plus souhaitable en raison des pratiques tarifaires discriminantes qu'un marché assurantiel privé risque de faire émerger. Nous connaissons tous les dérives auxquelles sont exposés nos concitoyens contraints de recourir à des produits très

techniques, et dont les éléments de prix ne sont pas toujours exposés de façon claire ou transparente.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Selon moi, la gestion du risque dépendance doit revenir au secteur privé, non seulement pour des raisons d’efficacité, mais aussi parce que je souhaite éviter les risques d’exclusion mutuelle des prestations maladie et des prestations dépendance que ne manquerait pas d’engendrer leur intégration dans le même système public. Je m’explique : l’avancée en âge faisant autant appel à des interventions de soins qu’à des prestations d’aide à l’autonomie, si nous faisons relever les deux risques d’un même décideur public, par ailleurs contraint dans ses financements, il y a de fortes chances pour que l’un des deux risques se substitue entièrement à l’autre, au détriment de l’accompagnement d’ensemble. C’est par exemple le cas en Allemagne, où la consécration d’une cinquième branche dépendance a eu comme conséquence regrettable la difficulté que rencontrent les personnes âgées accueillies en établissement de voir leurs frais médicaux couverts au titre de l’assurance maladie !

Je rejoins néanmoins ma collègue sur le danger de pratiques divergentes qu’elle a pointé. On doit, à mon sens, pouvoir y parer en imposant à tous les assureurs privés chargés de la couverture dépendance le recours à un seul et même outil d’évaluation pour la définition du besoin : la grille AGGIR offre à ce jour dans ce domaine le plus fiable instrument.

Vos deux rapporteurs s’accordent néanmoins pour préconiser l’avènement d’un modèle fondé prioritairement sur les recettes issues de la contribution dépendance, et subsidiairement par la solidarité nationale.

Un premier étage assuré par la mutualisation des risques, un second étage pris en charge par la solidarité nationale dont l’intervention diminuerait en fonction des revenus. Voici qui réconcilierait les deux grands impératifs qui structurent depuis plus de soixante ans notre système de protection sociale : efficacité de la couverture et justice sociale.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – La proposition que nous faisons d’un système assurantiel obligatoire ne nous fait tout de même pas oublier qu’au sein de la dépendance subsistent des dépenses qui doivent continuer de relever d’une logique purement solidaire, et non de la seule couverture d’un risque auquel tout le monde est exposé indépendamment de ses revenus.

C’est pourquoi nous faisons nôtre une des propositions émises par la Fédération nationale des mutuelles de France de l’établissement d’un « surloyer solidaire » entre résidents d’un même Ehpad, pour la seule couverture des dépenses liées aux prestations hôtelières délivrées par l’établissement.

De même, sans préconiser qu’elles se substituent dès à présent à la solidarité nationale, nous évoquons également quelques pistes visant à favoriser la liquidité des patrimoines privés afin de financer la dépendance de leur propriétaire. Ces pistes proposent une réactualisation intéressante de produits existants, comme les viagers ou les prêts viagers hypothécaires, mais qui restent peu mobilisés. Le développement de ces instruments de liquidation ne relève pas que d’un enjeu strictement financier : il interroge l’attachement profond que les Français maintiennent à la transmission de leur patrimoine. Bien que la sollicitation accrue des avoirs mobiliers et immobiliers, particulièrement concentrés sur les tranches d’âge les plus concernées par la perte d’autonomie, recueille l’adhésion de nombreux économistes et de plusieurs acteurs publics, elle nous semble pour l’heure difficilement

compatible avec la volonté toujours profondément ancrée de léguer un héritage intact aux descendants.

Elle doit pourtant être mise sur l'ouvrage des propositions qu'il nous faudra tôt ou tard examiner. Au-delà de la question qui nous occupe aujourd'hui du financement de la dépendance, c'est de la redistribution générale du patrimoine, dont nous savons qu'il est actuellement très inégalement détenu, qu'il s'agit...

Voici, Monsieur le président, mes chers collègues, le fruit d'une réflexion partenariale dont nous espérons, mon collègue corapporteur et moi-même, qu'elle se joindra utilement aux travaux adressés au Gouvernement pour l'accomplissement de cet important mais passionnant chantier.

Nous vous remercions.

M. Alain Milon, président. – Je voudrais vous rappeler les événements de Toulouse.

Selon ses déclarations, l'un des directeurs de l'établissement concerné était obligé d'assurer chaque année un bénéfice de 600 000 euros, ce qui est considérable pour un Ehpad. De plus, les dépenses qu'il a été autorisé à engager concernant la nourriture étaient de 4 euros par jour et par personne âgée. C'est dire s'il y a beaucoup de travail à faire sur ces différents sujets !

La parole est au président de la Mecss.

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss. – Je remercie les deux rapporteurs, même si certains de leurs principes sont divergents. C'est un travail intéressant qui arrive à point nommé. Ceci démontre, s'il en était besoin, l'utilité de la Mecss et des travaux qu'elle entreprend.

Mes questions seront techniques. Je suis tout à fait partisan de financer une partie de la dépendance par une assurance. En 2011, Mme Marie-Anne Montchamp, alors secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités, avait réalisé un tour de France pour interroger les uns et les autres sur le cinquième risque et ses modes de financement. J'étais à l'époque chargé des affaires sociales dans le département du Loiret. J'avais alors participé à ce débat, que l'on ouvre à nouveau aujourd'hui. Il n'étonnera personne que ma préférence aille vers une démarche assurantielle privée.

Vous avez évoqué une cotisation de 12 euros, ce qui correspond à ce que l'ancien président de la Fédération française de l'assurance (FFA), M. Spitz, avait expliqué il y a quelques années. Vous pourriez indiquer dans le rapport que cette cotisation serait bien entendu déductible du revenu net imposable. Il me paraît important de l'affirmer.

En second lieu, vous avez indiqué les problèmes liés à l'augmentation des prix de journée en Ehpad. À une certaine époque, un des gros problèmes était le glissement progressif, à la charge du département, du volet sanitaire dans le prix de journée.

On a toujours eu un volet hébergement et un volet sanitaire. Beaucoup de directeurs d'Ehpad faisaient progressivement glisser le volet sanitaire vers le volet hébergement, au détriment des départements. On a ensuite introduit le volet dépendance qui a lui aussi glissé dans le prix de journée, ce qui permettait de « jongler ».

Comment pourrait-on déterminer la juste part de l'hébergement et de la dépendance dans le prix de journée par rapport au sanitaire, qui relève de l'assurance maladie ?

M. René-Paul Savary. – Merci de ce rapport de fins connaisseurs.

Une remarque par rapport au reste à charge de l'APA à domicile. N'est-il pas dû notamment au tarif horaire des aides à domicile, inférieur à la réalité des coûts ? C'est ce qui explique qu'une partie seulement en soit consommée. L'enveloppe accordée par les départements, même si elle a changé avec la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), était forfaitaire. Avec l'augmentation du coût de l'heure, les demandeurs limitaient les heures pour ne pas engendrer de dépenses supplémentaires. Il y a peut-être là quelque chose à régler.

Par ailleurs, le système d'assurance obligatoire par répartition fait penser au système de retraite. Ce sont deux chantiers importants de systèmes universels par répartition qui partent sur les mêmes bases mais que n'ont pas choisis les autres pays européens, qui ne mettent pas « tous leurs œufs dans le même panier ».

En effet, en Suède notamment, il existe des complémentaires obligatoires en plus du système de base par capitalisation. Je ne dis pas que ce système est le bon, mais ne faut-il pas envisager également un système par capitalisation collective ? C'est un mécanisme intermédiaire qui permet, me semble-t-il, de placer de l'argent dans l'économie sans remettre en cause le système de solidarité par répartition. C'est peut-être une piste qui mérite d'être explorée...

Il en va de même du viager mutualisé. En France, le viager individuel comporte un risque et ne fonctionne pas. Il faut inventer un système de viager collectif. Des travaux prospectifs ont été menés dans ce domaine autour de la notion de patrimoine.

Les divergences entre mutuelles et assurance maladie rejoignent nos réflexions à propos des mutuelles...

M. Alain Milon, président. – Absolument !

M. René-Paul Savary. – Un système plus collectif de répartition des bénéfiques-risques entre l'assurance maladie et les mutuelles – qui, rappelons-le, ne couvrent que 36 milliards d'euros contre 150 milliards d'euros pour l'assurance maladie, sur des risques moins avérés, l'assurance maladie couvrant l'ALD – pourrait être intéressant dans le cadre d'un rapprochement avec le privé.

Enfin, un regret : il est dommage de ne pas avoir consacré un chapitre aux débouchés en matière de troubles neurodégénératifs. Le jour où l'on aura réussi à prévenir ces pathologies, la charge sociétale sera nettement moindre et on améliorera le confort des personnes âgées. Il faut consacrer davantage de crédits à l'innovation, notamment en matière de recherche européenne. Ce sera l'un des thèmes de la prochaine campagne pour les élections européennes.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Tout d'abord, le gain en espérance de vie est un véritable progrès pour toute la société, mais je pense que nous n'avons pas su anticiper les choses.

De grandes promesses avaient été faites en matière d'autonomie, englobant le handicap, la dépendance et l'invalidité. Elles se sont malheureusement réduites comme peau de chagrin, et la loi ASV n'a permis de dégager que 650 millions d'euros. C'est bien peu par rapport à ce que nécessite la dépendance.

Nous pensons que la création d'un cinquième risque n'est pas une bonne solution. Nous réclamons l'intégration de la dépendance dans le régime général de la sécurité sociale et l'arrêt des exonérations patronales, dont les sommes pourraient financer la dépendance.

En plus des cotisations sociales, nous proposons depuis de nombreuses années que l'État finance l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH) au moyen d'une dotation compensatoire pour les départements.

Nous proposons également, au niveau départemental, un pôle public de l'autonomie regroupant les services publics, afin de favoriser la promotion des activités sociales en faveur des personnes âgées et en situation de handicap.

M. Alain Milon, président. – La parole est aux rapporteurs.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – S'agissant de Toulouse, il ne faut pas simplement parler d'établissement privé, mais d'établissement privé à but lucratif. Beaucoup d'établissements privés associatifs remplissent en effet parfaitement leurs missions et n'ont pas pour but de faire gagner de l'argent à des actionnaires. Cela étant, certains établissements privés lucratifs remplissent aussi leur rôle.

Je suis d'accord avec M. Cardoux concernant la déduction du revenu imposable. La cotisation moyenne pourrait être de 28 euros à partir de 40 ans. Elle serait de 10 à 12 euros si elle prenait effet au début de l'activité. C'est un chiffre moyen : la cotisation individuelle serait fonction des revenus. Elle serait donc bien inférieure pour les petits salaires.

Pour ce qui est du prix de journée dans les Ehpad, nous proposons un seul tarificateur, tout comme le rapport Libault. Aujourd'hui, l'ARS prend en charge la médicalisation, et le département s'occupe de la dépendance, ainsi que de fixer le prix de la journée d'hébergement. Nous proposons de réunir le forfait dépendance et la médicalisation, et que le tarif hôtelier soit fixé par le département. Le rapport Libault propose quant à lui que ce soit l'État qui traite du sujet.

Nous voudrions que, dans une ou deux régions, la moitié des départements arrête le tarif, qui serait dans l'autre moitié fixé par l'ARS, les sommes allouées auparavant aux uns et aux autres étant bien entendu transférées. Cela permettrait de voir qu'il n'existe pas beaucoup de différences entre les départements en matière de point GIR départemental, qui est en moyenne à environ 7 euros - même si des différences subsisteraient concernant le prix de la journée hôtelière.

Les différences, comme en Corse ou ailleurs, sont en train de se réduire. Les départements se sont engagés à uniformiser les points GIR afin qu'il n'y ait pas de différence entre les territoires en matière de prise en charge de la dépendance. Il en existera cependant toujours sur le plan immobilier. On ne peut l'empêcher.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Concernant l'APA, nous préconisons un versement assez inédit, tout ou partie en espèces, inspiré du modèle allemand. Les retours sont intéressants. Cela correspond à la volonté et aux besoins des personnes.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il pourrait s’agir d’un système de chèque-service.

Par ailleurs, nous proposons également de faire coexister un système obligatoire par répartition et un système optionnel par capitalisation. Cela permettrait à ceux qui le souhaitent d’avoir un peu plus que 500 euros mensuels.

Enfin, nous avons proposé le système de cinquième risque sous forme assurantielle ou par branche.

Mme Monique Lubin. – Vous avez évoqué de manière assez pudique le lien des Français avec la transmission de leurs biens, qu’ils ne souhaitent pas utiliser pour financer une partie de la dépendance.

Je trouve curieux que l’on récupère l’aide sociale à l’hébergement sur le montant de la succession et non sur l’APA, alors que cette dernière coûte parfois bien plus cher. Je pense que le débat doit être posé. Il n’est pas compréhensible, lorsqu’on dispose d’un patrimoine important, que les ayants droit en récupèrent l’intégralité et que la solidarité nationale paye le reste à charge en matière de dépendance !

Par ailleurs, nous allons ouvrir dans les Landes, au mois d’octobre, le premier village Alzheimer de France. J’invite la commission des affaires sociales à venir le visiter en début d’année prochaine. Ce village, Laurence Rossignol l’avait porté sur les fonds baptismaux avec Henri Emmanuelli, il y a trois ans de cela. Ce site sera entièrement consacré à des personnes atteintes de la maladie d’Alzheimer. Deux professeurs, l’un bordelais, l’autre toulousain, y mèneront une recherche sur les maladies neurodégénératives, ce qui n’existe nulle part ailleurs.

La semaine dernière, nous avons également lancé une opération appelée « vieillir à domicile » par le biais d’Internet. Marie-Anne Montchamp a eu la gentillesse de nous dire que notre département mériterait de jouer le rôle de laboratoire dans le cadre du travail sur la dépendance que va engager le Gouvernement. Elle a aussi vanté notre système d’Ehpad entièrement public dont les tarifs ne dépassent pas 65 euros par jour.

Mme Frédérique Puissat. – Je rappelle aux rapporteurs qu’à l’heure où l’on recherche 7 milliards d’euros pour la dépendance, on vient de faire le choix de dépenser 24 milliards d’euros avec la suppression de la taxe d’habitation.

M. Daniel Chasseing. – On peut penser que la sécurité sociale sera à l’équilibre en 2024 et que la somme correspondant à la CRDS pourrait en partie être attribuée à la dépendance.

Je suis d’accord avec Bernard Bonne et Michelle Meunier au sujet de la question de l’assurance. Il est important qu’il n’y ait qu’un seul financeur pour les soins et la dépendance. Le ticket modérateur GIR 5 et 6 en Ehpad serait-il inclus dans la dépendance ? Ceci économiserait 6 euros environ par jour.

Par ailleurs, le département s’occuperait-il toujours de l’hébergement ?

Enfin, pouvez-vous donner quelques explications complémentaires concernant le surloyer solidaire ?

M. Yves Daudigny. – Le sujet d’aujourd’hui, c’est le financement de la dépendance. Nous sommes bien loin des ambitions d’il y a plus d’une dizaine d’années, lorsque la question portait sur la perte d’autonomie, quelle qu’en soit la cause et quel que soit l’âge de la personne. En clair, on tenait à la fois compte des personnes âgées et de celles en situation de handicap. Ces grands projets ont été abandonnés au moment de la crise et n’ont pas été repris par les différents gouvernements, de droite ou de gauche, qui se sont succédé depuis.

L’enjeu financier, on l’a dit, est de 7 milliards d’euros. Rappelons qu’ici même, peu avant Noël, nous avons dégagé 10 milliards d’euros à la quasi-unanimité ! L’objectif n’est donc pas hors de portée. Il reste à la mesure des capacités financières de notre pays.

Par ailleurs, qu’en est-il de l’appétence des assurances privées pour la dépendance ? J’ai souvenir que les assurances avaient autrefois des produits prêts à être mis en circulation. Un grand groupe d’assurance français avait invité le président de l’Association des départements de France (ADF), ainsi que le vice-président chargé des affaires sociales, pour faire la promotion de ce produit, qui n’a finalement pas été mis en circulation...

Quant à la question du patrimoine, elle reste sous-jacente. On en connaît les différentes données...

Enfin, je voudrais insister sur ce qu’a dit Monique Lubin à propos de l’intérêt que pourrait représenter ce que fait le département des Landes, qui recourt à des outils novateurs dont nous pourrions tirer des bénéfices.

M. Alain Milon, président. – Je soumettrai l’invitation de Mme Lubin au bureau de la commission.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – S’agissant de la remarque pertinente de Monique Lubin à propos de la récupération sur succession, j’ai bien dit, à la fin de ma présentation qu’il s’agit de revoir toute la redistribution générale du patrimoine.

S’agissant du surloyer solidaire, l’idée est de s’inspirer des crèches, où tous les parents, en fonction de leurs ressources, ne paient pas le même tarif journalier pour un même service.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je n’ai pas répondu à René-Paul Savary au sujet des actions de prévention. On a bien dit qu’il convenait de prendre les personnes en charge avant qu’elles ne soient dépendantes. C’est tout l’intérêt des plans d’aide à domicile, qui devraient permettre de développer la prévention.

S’agissant de la CRDS, on ne sait pas quand la dette sociale sera apurée ni comment son produit va être utilisé. Il vaut donc mieux tenir que courir, plutôt que d’en utiliser tout ou partie.

Concernant les GIR 5 et 6, on propose en effet de fondre le ticket modérateur dans la tarification globale.

M. Alain Milon, président. – Le PLFSS 2019 a été voté à l’équilibre mais, à la suite des manifestations des gilets jaunes, le déficit s’élève à 2,8 milliards d’euros.

Mme Laurence Rossignol. – On cherche à résoudre depuis plusieurs années une équation impossible ! Je crois me souvenir que l'annonce d'une grande loi sur le vieillissement remonte à trois quinquennats !

Les résultats législatifs n'ont pas été à la hauteur des engagements, et on court deux lièvres à la fois, d'une part la baisse globale des prélèvements et des cotisations sociales, de l'autre la prise en charge socialisée de la dépendance.

On ne sait pas non plus vraiment faire d'économies, la limite de l'exercice consistant à dire qu'il faut prendre l'argent là où il est – mais ce n'est pas si facile... Il faut assumer l'idée que la prise en charge de la dépendance va provoquer un prélèvement supplémentaire. Il s'agit d'un risque assurantiel de plus.

Le bilan est mitigé concernant le privé lucratif et la dépendance, jusqu'en matière d'assurance. À chaque fois que l'on essaie de faire appel aux assurances en matière de dépendance, on s'aperçoit que les grilles sont différentes de la grille AGGIR.

En toute logique, on pourrait penser que lorsque quelqu'un est éligible à l'APA, cela fonctionne aussi pour l'assurance. Pas du tout, car l'assurance dispose de ses propres critères ! La perception qu'en ont les assurés n'est donc pas bonne.

Quant aux Ehpad privés lucratifs – et sans pointer du doigt qui que ce soit –, il est très choquant de constater qu'ils constituent un des placements financiers les plus rentables !

Cela pose la question de la place du privé lucratif. J'ai connu les repas à moins de 2 euros dans certains établissements ! J'avais pour habitude de considérer qu'un Ehpad était un établissement de qualité quand on y cuisinait sur place. Or la majorité externalise les chaînes de froid, etc. : on mouline tout, on le donne aux résidents, et les gens ne savent même plus ce qu'ils mangent !

Concernant la question des successions, les héritiers cherchent un Ehpad dont les tarifs n'entament pas l'héritage, ce qui pose un véritable problème. Quand on fait des économies pour ses vieux jours, il faut savoir y recourir le moment venu ! Je crains que les reprises sur succession n'aggravent encore la situation, d'autant que nombre d'enfants mettent leurs parents sous tutelle. C'est alors eux qui décident...

Certes, le domicile reste formidable tant que les gens sont en bonne santé. J'ai cependant vu trop de personnes âgées en mauvais état maintenues à domicile pour des raisons économiques. C'est là aussi de la maltraitance, mais on n'en parle jamais. Il faut avoir un discours équilibré en matière de durée et de parcours concernant la prise en charge du vieillissement. Le placement en établissement est parfois inéluctable.

Enfin, je rappelle que fort heureusement seul un tiers des plus de 85 ans sont dépendants. On pense toujours au grand âge comme s'il entraînait à coup sûr la dépendance, mais ce sont moins de 20 % des personnes âgées qui perçoivent l'APA. Cela permet de décrier la discussion !

M. Gérard Dériot, président. – Merci de ce rappel toujours utile.

Nous savons tous, en tant qu'élus, que le maintien à domicile est momentanément la meilleure des solutions, mais la pire quand la dépendance arrive. Il est très compliqué de maintenir quelqu'un chez lui si l'on veut qu'il soit pris en charge correctement.

Quant au problème de restauration dans les maisons de retraite privées, il est tout à fait anormal de connaître les problèmes auxquels on a assisté. Ce sont les gouvernements successifs qui y ont poussé pour des raisons d'économie. On n'est pas sûr que ce soit moins cher, mais on est certain que les repas sont de bien moins bonne qualité.

M. Daniel Chasseing. – Je n'ai pas rencontré beaucoup de refus concernant l'APA à domicile pour cause de revenus...

S'agissant des Ehpad, il faut distinguer les établissements privés à but lucratif des Ehpad à but non lucratif gérés par des associations.

Par ailleurs, le maintien à domicile présente ses limites. C'est la solution que choisissent certaines familles du fait du coût trop élevé du prix de journée. C'est parfois à la limite de la maltraitance, je le reconnais...

Enfin, quand on veut actionner les assurances, les critères ne sont jamais les bons. Il faudra donc faire très attention à la rédaction des textes.

Mme Élisabeth Doineau. – Ce sujet vient à point et les perspectives sont fort intéressantes.

J'aurais cependant aimé que l'on puisse avoir une réflexion sur la prise en charge de la dépendance dans les collectivités d'outre-mer, où le décalage est prégnant en matière de politiques publiques.

Même si je ne vis pas dans ces territoires, la dépendance y est souvent traitée d'une autre façon sur le plan familial et intergénérationnel. Je pense qu'il conviendrait qu'un de nos collègues étudie la façon dont peut y prospérer le sujet que vous avez abordé.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Madame Rossignol, certaines personnes âgées ne connaîtront en effet jamais la dépendance. *A contrario*, la perte d'autonomie peut survenir très rapidement.

Nous ne parlons pas de refus de prise en charge à domicile, monsieur Chasseing, mais de renoncement. Ce sont les personnes âgées elles-mêmes – ou leur entourage proche – qui ne recourent pas à la totalité de l'APA à domicile.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – J'ai vu pour ma part des personnes renoncer à un plan d'aide lorsqu'on leur annonçait le montant de leur participation. C'est un refus de leur part et non du département.

Quant au système assurantiel, on ne l'a pas défini. S'il était privé, il faudrait bien entendu un cahier des charges très précis, avec une application très contrôlée de la grille AGGIR, qui devrait être commune à tout le monde. Il n'est pas question de refuser des prestations dans la mesure où la personne doit pouvoir en bénéficier. Il ne s'agira donc pas d'une assurance privée optionnelle, mais une assurance privée obligatoire et contrôlée. C'est indispensable.

Quant aux successions, il n'y a pas de raisons que les personnes qui ont accumulé un certain patrimoine ne participent pas aux dépenses. Je parle ici des dépenses d'hébergement davantage que de celles liées à l'APA.

On a beaucoup parlé du privé lucratif. Il ne faut pas jeter la pierre à tout le secteur, mais il faut que les établissements acceptent les contrôles inopinés. C'est ce que font beaucoup de départements. Cela permet d'éviter bien des écueils.

Mme Nassimah Dindar. – Les orientations qu'ont données les rapporteurs sur la compensation et la solidarité sont pour moi les critères qui peuvent définir les orientations en matière de vieillissement et de perte d'autonomie.

Je pense par ailleurs que le rapport devrait également traiter des innovations en matière assurantielle, mais aussi des modes d'accueil qui peuvent exister dans les territoires d'outre-mer, où les gens n'ont pas la capacité d'être hébergés dans un établissement sans l'aide du département.

Je suis plutôt favorable à la préconisation de M. Libault, qui estime que l'État doit être acteur de la construction des établissements médico-sociaux, les départements n'ayant plus la capacité financière d'investir pour construire des Ehpad sans aides publiques.

La Réunion, par exemple, intègre l'investissement réalisé par l'associatif dans le prix de la journée, ce qui revient plus cher dans beaucoup de cas. Outre-mer, l'APA à domicile est utilisée entre 70 % à 80 %. 20 % de ceux qui touchent l'APA sont en établissement, mais avec un prix de journée très important pour le département, 90 % des personnes accueillies n'ayant pas la possibilité de payer un reste à charge. C'est l'aide sociale qui assume la totalité des personnes qui sont accueillies dans les Ehpad. C'est quasiment le cas de tous les territoires ultramarins. Mayotte va connaître le problème de la prise en charge des personnes âgées et de la perte d'autonomie dans les années qui viennent.

L'accueil intermédiaire semi-collectif est donc intéressant. Nous l'avons fait pour des maisons d'assistantes maternelles qui connaissent un gros succès chez nous, les mairies n'ayant pas la possibilité de construire des crèches ou de faire face à leur fonctionnement. Les maisons d'accueil familial sont pour nous une possibilité intermédiaire entre le maintien à domicile et l'accueil en établissement.

Le code de l'action sociale et des familles définissant l'accueillant familial, je souhaiterais que notre commission puisse en faire évoluer les critères.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La prise en charge des personnes âgées est en effet très différente dans les territoires d'outre-mer. L'accueil familial est bien plus important que dans l'hexagone.

Quant à l'investissement immobilier, la plupart des départements n'y participent plus. Il ne représente pourtant qu'environ 20 % au maximum du prix de journée. Les établissements eux-mêmes participent à leur propre rénovation. Il faut que le département puisse tarifer, continue à suivre les établissements et à traiter de la dépendance des personnes dont il a la charge.

M. Gérard Dériot, président. – Je mets aux voix la publication de ce rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Michel Amiel, rapporteur sur la proposition de loi n° 417 (2018-2019) relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

La réunion est close à 12 heures 15.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 15.

Liens entre la fraude documentaire et la fraude sociale - Communication

M. Alain Milon, président. – Le sujet de l'impact de la fraude documentaire, c'est-à-dire la fraude aux pièces d'identité, sur la fraude aux prestations sociales est né le 21 décembre 2018 lors de la discussion générale du texte portant mesures d'urgence économiques et sociales. Une de nos collègues est intervenue dans la discussion générale pour indiquer qu'une expertise datant de 2011 avait mis au jour une fraude sur environ 10 % des demandes d'inscriptions au NIR, le numéro d'inscription au répertoire, de Français nés à l'étranger ou d'étrangers qui souhaitaient obtenir un numéro de sécurité sociale

Dans sa réponse, la ministre des solidarités et de la santé a pour sa part indiqué que la fraude pour usurpation d'identité et communication de faux documents, représentait, en tout et pour tout, 0,3 % des sommes concernées, soit moins de 1 million d'euros. Le montant de 14 milliards d'euros, qui correspond au nombre des anomalies constatées en 2011 multiplié par le montant moyen de prestations sociales versées dans notre pays a depuis circulé repris par la presse et les réseaux sociaux.

L'écart entre ces deux chiffres nous a d'autant plus marqués que notre commission a travaillé, à la demande de notre collègue Jean-Noël Cardoux, sur la fraude aux prestations sociales dans le cadre d'un rapport de la Mecss de nos collègues Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas. Ce rapport, intitulé « lutter contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit » avait identifié les principaux risques de fraude sur la déclaration des ressources, l'isolement ou encore la résidence.

Dès la reprise des travaux, notre commission a donc demandé au rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, de mener un travail ponctuel sur ce sujet afin de produire une évaluation robuste et étayée de l'impact de la fraude documentaire sur la fraude aux prestations sociales. Il va nous présenter un premier point d'étape avant la conclusion de ses travaux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Compte tenu des inquiétudes que l'on sent poindre et des chiffres évoqués dans la presse, il m'est apparu nécessaire de faire un point d'étape sur la mission d'information qui m'a été confiée, le 23 janvier dernier, et sur laquelle je rendrai des conclusions définitives à la fin du mois de mai.

Comme vous le savez, certaines estimations font état de 14 milliards d'euros de fraude pour le chiffre le plus fréquemment évoqué. Au vu des enjeux politiques et potentiellement financiers de ce sujet, il importe d'essayer d'y voir clair.

A ce stade, j'ai déjà mené des entretiens avec les différentes parties prenantes : la déléguée nationale à la lutte contre la fraude, Jeanne-Marie Prost, l'ancien magistrat Charles Prats, à l'origine des estimations chiffrées régulièrement reprises, la directrice de la sécurité sociale, Mathilde Lignot-Leloup, le responsable de la lutte contre la fraude documentaire au sein de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), le commissaire Jean-Michel Brevet ainsi qu'avec plusieurs responsables de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), dont Catherine Bismuth, directrice de l'audit, du contrôle contentieux et de la répression des fraudes et Pierre Peix, directeur de la direction déléguée aux opérations.

Je me suis également rendu à Tours pour voir les méthodes de travail et les moyens du service administratif national d'immatriculation des assurés (Sandia), service de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) spécialisé dans l'immatriculation des personnes nées hors de France. J'ai également pris le temps d'examiner dans le détail les dossiers les plus problématiques mis au jour lors du contrôle commun Sandia – police aux frontières de 2017.

S'agissant des chiffres, il convient tout d'abord de rappeler d'où vient la fameuse estimation de 14 milliards d'euros de fraude aux NIR dont on entend souvent parler. Son origine se trouve dans les résultats du premier contrôle conjoint Sandia – DCPAF, effectué en 2011, qui ont été repris dans le rapport annuel de la délégation nationale à la lutte contre la fraude. Dans un langage « brut de décoffrage » propre à un document destiné à un usage interne, cette étude concluait à un « taux global de fraude documentaire » de 10,4 % sur les dossiers Sandia. Dès lors, sur un stock de personnes immatriculées de 17,6 millions de dossiers, on pouvait, selon cette étude, estimer que 1,8 million de NIR avaient été attribués sur la base de faux documents. C'est en appliquant à cette base un montant de prestations moyen d'environ 7000 euros par an et par une simple règle de trois que le magistrat Charles Prats a abouti - tout en reconnaissant lui-même les limites d'un tel raisonnement - à ce fameux coût de 14 milliards. Mais, j'y insiste, ces extrapolations partent du principe que 10,4 % des dossiers en stock au Sandia sont, sans nuance, frauduleux et qu'ils entraînent une charge financière correspondant au montant moyen des assurés sociaux. Or, nous y reviendrons, ces postulats méritent sans doute d'être revus.

Reconnaissons néanmoins que cette étude de 2011 présente de réels mérites. Ses conclusions ont provoqué une remise en question des méthodes de travail et est à l'origine de nombreuses améliorations en matière de procédures et d'outils enregistrées depuis lors. En tout cas, les auditions que j'ai conduites et ma visite au Sandia m'ont permis de constater que, désormais, l'immatriculation à la sécurité sociale des personnes nées à l'étranger se fait sérieusement, selon un processus bien défini. Pour dire les choses brièvement, la demande doit être effectuée auprès d'un organisme de sécurité sociale, généralement une caisse d'allocations familiales (CAF) ou une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Les demandeurs doivent présenter deux documents afin de se faire identifier : une pièce d'identité et une pièce d'état civil. Il revient à l'agent, qui normalement est formé à cela, d'effectuer un premier contrôle de ces pièces et de les transmettre par scan au Sandia après avoir, en cas d'acceptation, créé un numéro identifiant d'attente (NIA) commun à l'ensemble des organismes. C'est ensuite un agent du Sandia, après un nouveau contrôle effectué à partir des documents scannés, qui peut, seul, attribuer définitivement un NIR au demandeur.

D'après les éléments dont je dispose, le Sandia renvoie à la caisse d'origine un peu plus de 7 % des dossiers qui lui sont transmis pour les raisons les plus diverses (document illisible au scan, incohérence entre la pièce d'identité et le document d'état civil, faute d'orthographe dans un acte, etc.).

Juste un mot sur le réel progrès qu'a constitué, à partir de 2017, l'instauration d'un véritable NIA, commun à l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Il permet d'éviter les doublons et d'optimiser la gestion des demandes d'immatriculation. Ainsi, si l'intéressé n'a pas complété son dossier avec tous les justificatifs en règle au bout de 3 mois, il est relancé par l'organisme. Puis, trois mois plus tard ses droits sont suspendus dans l'ensemble des organismes. Au bout de neuf mois, le NIA est purement et simplement inactivé.

Plusieurs contrôles conjoints Sandia – DCPAF ont été menés depuis 2011. Le dernier date de l'année dernière sur un échantillon représentatif des immatriculations effectuées en 2017. Nous avons pris le temps, à Tours, d'en regarder les résultats dans le détail.

À partir d'un échantillon représentatif de 1300 NIR créés en 2017, il est apparu que :

- 1 032 dossiers (79,4 %) ont recueilli un avis favorable de la mission conjointe ;

- 156 dossiers (12 %, ce qui est significatif) présentaient une anomalie que l'on peut considérer comme mineure et qui ne fait pas apparaître une volonté de fraude. Les principales anomalies sont les suivantes : utilisation de l'ancien imprimé référencé EC 12 pour les actes de naissance algériens au lieu du nouveau modèle (EC 7), ce qui est formellement incorrect, mais les autorités algériennes confirment que de nombreuses mairies écoulent leur stock d'EC 12, indépendamment de la volonté du demandeur ; établissement d'actes de naissance par les autorités espagnoles sur des imprimés plurilingues de la Commission internationale de l'état civil sans mention du numéro de l'acte d'état civil ; et, pour certains pays d'Afrique (Maroc, Mali et Guinée), fourniture d'un extrait d'acte de naissance établi suite à un jugement supplétif de naissance sans que ce jugement supplétif soit joint à l'arrêt ;

- 57 dossiers (4,4 %) sont indéterminés, c'est-à-dire que, sans qu'un indice de fraude puisse être constaté, la qualité formelle de l'acte ne peut être établie avec certitude. Cela arrive, en particulier, quand l'administration française ne dispose pas du modèle d'acte d'état civil d'une commune particulière ; il s'agit souvent, comme en France d'ailleurs, d'une compétence décentralisée, d'où une multiplicité de modèles. Cela concerne aussi certains actes non traduits ;

- enfin, 55 dossiers (4,2 %) présentaient une anomalie considérée comme critique. Cela peut être une incohérence avec un modèle d'acte connu de l'administration, des fautes d'orthographe, des incohérences entre la pièce d'identité et l'acte d'état civil, bref la présence d'un ou plusieurs éléments amenant à soupçonner une fraude ou, *a minima*, à remettre en cause l'identification du demandeur.

Toutefois, ce contrôle ne s'arrête pas là puisqu'il a été suivi d'une analyse et d'une relance individuelle de chacun des 55 dossiers en anomalie critique, que j'ai également pu examiner. Il en ressort, au bout du compte, que :

- pour 26 dossiers, le demandeur relancé a été en mesure de fournir une pièce régulière permettant de valider son dossier ;

- 3 dossiers ont également pu être régularisés à la suite d'un contrôle dans le pays d'origine par un agent assermenté ;

- 8 dossiers n'ont pu être régularisés, le demandeur n'habitant plus à l'adresse connue de l'administration, en général du fait d'un départ de France, mais l'intéressé ne touche aucune prestation ;

- 5 dossiers font toujours l'objet d'échanges entre l'organisme et le demandeur et sont toujours en attente au moment où je vous parle (dont 3 perçoivent des prestations familiales ou logement) ;

- enfin, 13 dossiers n'ont pu être régularisés et font l'objet d'une suspension de droits formelle.

Sur ces 13 dossiers, six n'ont jamais donné lieu à versement de prestations ; trois n'ont donné lieu qu'à des remboursements de soins dont le coût net pour la société est faible au regard de l'existence de l'aide médicale d'État dont ils auraient bénéficié en n'étant pas immatriculés ; et quatre ont perçu des prestations en espèces, pour un montant annuel total de 11 616 euros ; parmi ces derniers, seuls deux ont fait l'objet d'un dépôt de plainte pour fraude. C'est donc sur le fondement de deux dossiers sur 1300 que le Gouvernement parle d'un taux de fraude de 0,15 %. Cette fois, il s'agit vraiment d'un minimum car rien ne garantit qu'il n'y a pas de fraude parmi les dossiers n'ayant pas donné lieu à des poursuites, notamment en cas de non-réponse.

En tout état de cause, la base d'indus de 11 616 euros par an de prestations sociales monétaires sur les 1 300 dossiers étudiés semble, elle, relativement robuste au vu de la méthodologie employée - même s'il faudra peut-être majorer ce chiffre en fonction du résultat définitif des cinq dossiers encore en attente. Je ne dispose pas encore des données concernant les remboursements de soins, mais je les ai demandées et les ferai figurer dans le rapport final, avec mention, encore une fois, du fait que l'existence de l'Aide médicale d'État (AME) en relativisera notablement le coût net pour les finances publiques. Nous sommes donc loin d'une extrapolation de 55 dossiers tous frauduleux multipliés par un coût annuel de 7 000 euros par dossier qui sert de base à l'estimation de 14 milliards d'euros.

Nous pouvons donc raisonnablement espérer que le véritable enjeu lié à l'existence de NIR obtenus de manière irrégulière se mesure en millions d'euros et non en milliards.

Pour autant, je me dois de compléter mes travaux afin de parvenir à une conclusion définitive. D'une part, en termes opérationnels, j'ai rencontré divers responsables nationaux et j'ai vu comment travaille le Sandia. J'estime néanmoins nécessaire de voir concrètement dans une CPAM et dans une CAF comment travaillent les agents de terrain, avec quels outils et quelles sont les difficultés concrètes qu'ils rencontrent en matière notamment d'identification et de fraude sur les montants de salaire. Je me rendrai prochainement dans des caisses locales à cette fin.

D'autre part, comme je vous l'ai dit, le dernier contrôle Sandia-DCPAF concernait les seuls dossiers ouverts en 2017. Il offre donc une vision partielle des NIR ouverts pour

l'ensemble des assurés nés hors de France. J'ai donc demandé à Agnès Buzyn et à Christophe Castaner de bien vouloir faire procéder par le Sandia et la DCPAF à un contrôle du même type, reprenant la même catégorisation et la même enquête complémentaire sur les dossiers en anomalie critique, à partir d'un échantillon représentatif de l'ensemble des dossiers ouverts au Sandia depuis qu'il est en charge de leur gestion, c'est-à-dire depuis 1988. Ce travail est en cours et nous devrions en recueillir les résultats détaillés courant mai. Ce n'est qu'alors que nous pourrions tirer des conclusions méthodologiquement étayées sur le risque financier global associé aux faux NIR par des personnes nées à l'étranger.

Il me semblait néanmoins souhaitable avec ce point d'étape, et au regard de la sensibilité du sujet, d'apporter dès à présent quelques précisions face aux approximations qui circulent.

Mme Laurence Cohen. – A l'heure où se distille facilement la peur de l'autre, c'est tout à l'honneur de la commission des affaires sociales de faire la lumière sur les chiffres évoqués en matière de fraude documentaire. Chaque personne pouvant accéder à notre système de santé doit le faire s'il en a le droit. Cet accès doit être contrôlé mais comme le montre le travail de notre rapporteur, les anomalies constatées relèvent plus souvent d'erreurs incombant à la complexité administrative qu'à la volonté de frauder. Le cas des municipalités délivrant des formulaires périmés est à ce titre très éclairant sur les difficultés que peuvent rencontrer les assurés eux-mêmes pour faire valoir leurs droits.

Mme Martine Berthet. – Quelle formation reçoivent les personnels du Sandia et de la PAF en matière de vérification des pièces d'identité ? En Savoie, région proche d'une frontière, les agents des communes reçoivent des formations spécifiques.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L'échantillonnage sur lequel se fonde notre travail est contrôlé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et nous donne une vision sincère de la situation. Nous avons également souhaité remonter les dossiers afin de savoir si les cas d'anomalie signalés correspondaient à des dépenses effectives de prestations sociales. Nous verrons quel sera le résultat sur la base d'un échantillonnage depuis 1988, c'est-à-dire sur l'ensemble du stock de données disponibles au Sandia. Je remercie d'ailleurs ce service ainsi que la Cnav pour leur collaboration dans ce contrôle afin d'aboutir à des chiffres étayés.

Je ne peux répondre en tant que tel sur la formation en matière de vérification des pièces d'identité. J'ai cependant constaté la procédure très stricte mise en œuvre au Sandia, qui ne tolère pas d'écart. Nous verrons prochainement s'il en est de même dans les CPAM et les CAF. De même, des interrogations demeurent à ce stade sur les procédures de contrôles mises en œuvre avant 2011. Mais je veux saluer le professionnalisme de ces services de contrôle.

Mme Viviane Malet. – Qu'en est-il des contrôles dans les territoires ultramarins comme Mayotte, qui par sa proximité avec les Comores soulève des difficultés particulières d'immigration illégale, ou encore La Réunion ou la Guyane ?

Mme Élisabeth Doineau. – Il faut saluer le professionnalisme dans les contrôles réalisés par les organismes. Au regard de la vitesse à laquelle circule ce chiffre de 14 milliards d'euros de fraude sur les réseaux sociaux, nous devons veiller à ce que les conclusions du rapport définitif soient aussi connues. On ne peut laisser penser que 14 milliards d'euros s'échapperaient comme cela des caisses de la sécurité sociale...

M. Yves Daudigny. – Les premières conclusions du rapporteur sont encourageantes et l'on ne peut que se réjouir de ces travaux.

M. Alain Milon, président. – Je remercie le rapporteur général pour ce point d'étape et je m'engage à assurer une communication efficace sur ses conclusions.

La réunion est close à 18 h 15.

Jeudi 4 avril 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 45.

Concertation sur le grand âge et l'autonomie – Présentation du rapport de M. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la protection sociale

M. Alain Milon, président. – Nous recevons M. Dominique Libault pour qu'il nous présente les conclusions de la concertation sur le grand âge et l'autonomie. Cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable en vidéo à la demande.

La concertation sur le grand âge et l'autonomie a été lancée par le Gouvernement le 1^{er} octobre 2018 et ses conclusions ont été rendues le 28 mars dernier. Au cours de ces six mois, le contexte a changé de façon radicale. Une première fois déjà, la crise de 2008 a stoppé net les ambitions du Gouvernement d'alors sur la prise en charge de la dépendance. Il est à craindre que la crise des gilets jaunes n'ait raison de la relance de ce dossier par l'actuel Gouvernement. Nous sommes notamment passés, au cours des six derniers mois, d'une relative embellie des comptes sociaux à un retour des déficits. Surtout, l'injonction contradictoire de la baisse des impôts et de l'augmentation des dépenses publiques interroge en profondeur la notion même de solidarité, que l'on imagine dès lors plus volontiers pour soi-même que pour les autres. En dehors des solutions faciles comme la lutte contre la fraude ou la taxation des riches, particuliers ou entreprises, l'équation budgétaire paraît, à bien des égards, insoluble. Dans ce contexte, la prise en charge des besoins des personnes âgées dépendantes dans notre pays est devenue une question beaucoup plus complexe, bien que tous s'accordent sur l'objectif. Nous avons examiné hier le rapport de Mme Meunier et M. Bonne sur ces questions.

M. Dominique Libault, président du Haut conseil du financement de la protection sociale. – Merci de votre invitation. Mon rapport résulte d'une concertation, ce n'est pas le travail solitaire d'un expert. La concertation sur le grand âge et l'autonomie a pris la forme de dix ateliers au niveau national. La seule liste des thèmes retenus montre le désir d'embrasser une vision panoramique du sujet : la gouvernance et le pilotage, la prévention, le reste à charge, le panier de biens et services, l'offre de demain, l'hôpital et les personnes âgées, les métiers, les nouveaux financements, le parcours des personnes âgées, le cadre de vie et l'inclusion sociale. Il y a aussi eu cinq forums régionaux et une forte participation citoyenne, avec 416 000 participants. Des *focus groups* ont permis de recueillir la parole de personnes âgées, d'aidants et de professionnels – et vous retrouverez dans le rapport certains *verbatim* parfois très parlants, et touchants.

Ce rapport part de constats que nous connaissons tous, et sur lesquels la concertation a révélé une forte convergence. D'abord, nous avons un défi démographique majeur devant nous : il y aura 4,8 millions de personnes de plus de 85 ans en 2050, soit une multiplication par 3,2 par rapport à la situation actuelle. On passerait de 1,2 à 2,2 millions de personnes en perte d'autonomie, même s'il y a des incertitudes liées à l'importance et à l'intensité de la politique de prévention.

Vous avez évoqué les questions financières, monsieur le président. Il faut resituer les montants par rapport à l'ensemble des dépenses publiques et aux dépenses de protection sociale. On estime à environ 30 milliards d'euros les dépenses consacrées, en France, à la perte d'autonomie. La dépense publique, sur ces 30 milliards d'euros, atteint 23,7 milliards d'euros, soit environ 80 % du total, ce qui équivaut à 1,2 % du PIB. L'ensemble des dépenses publiques de protection sociale atteint 34,3 % du PIB. Ainsi, la perte d'autonomie dans le grand âge coûte environ 3 % des dépenses publiques de protection sociale. C'est une masse financière non négligeable mais relativement faible par rapport aux sommes consacrées à la retraite ou la santé.

La concertation a montré que les Français manifestent une forte inquiétude sur la qualité de la prise en charge du grand âge. Nous connaissons tous les cas de maltraitance révélés ici ou là – qui ne traduisent pas la généralité des formes de prise en charge, la majorité des professionnels sont très engagés. Il est vrai que la qualité est hétérogène – et pas toujours au rendez-vous. L'inquiétude porte aussi sur l'adéquation des formes de prise en charge aux attentes, notamment de la génération à venir. Les solutions proposées ne respectent pas assez le libre choix de la personne, qui souhaite souvent continuer à vivre sa vie dans un certain chez soi, et dans un certain chez soi qui la met aussi en relation avec les autres : l'inclusion, la citoyenneté de la personne ne sont pas suffisamment mises en valeur dans les formes de prise en charge que l'on propose actuellement. On a le choix, en quelque sorte, entre l'isolement chez soi ou l'isolement avec d'autres personnes âgées, dans des établissements souvent éloignés de la vie de la cité.

Deuxième constat : il y a un besoin urgent et prioritaire de revalorisation des métiers du grand âge. Les acteurs du domicile et ceux de la prise en charge dans l'établissement signalent tous des difficultés pour recruter, pour fidéliser et pour maintenir les effectifs, au point qu'ils doivent formuler des refus de prise en charge. Dans certains établissements, les conditions de travail difficiles génèrent un fort absentéisme et un taux de maladies du travail et d'accidents professionnels élevé. Avec la médiatisation de cas négatifs, on entre dans un cercle vicieux, alors même que nous allons avoir de très forts besoins dans les années à venir, vu la poussée démographique du très grand âge. Or les écoles d'aides-soignants ne font plus le plein ! Si on ne fait pas un effort sur les métiers du grand âge – notamment en faveur des aides-soignants et des auxiliaires de vie – on ne pourra pas accroître la qualité ni développer le soutien aux aidants. Il y a un cercle vertueux à enclencher : c'est en proposant une forme de prise en charge plus intéressante, passant plus par la stimulation de l'autonomie que par la gestion de la dépendance et des actes purement techniques, qu'on rendra de l'attractivité à ces métiers.

Troisième constat : si le reste à charge est à peu près maîtrisé à domicile, grâce aux efforts importants consentis dans les lois récentes, il reste important en établissement, où il atteint en moyenne 1 850 euros, ce qui excède le montant des trois quarts des retraites.

Quatrième constat : il y a une demande générale de simplification des prestations et du parcours. Pour beaucoup, être confronté à la perte d'autonomie, c'est commencer un

parcours du combattant ! Les offres existent mais elles sont souvent illisibles, et la dichotomie entre le sanitaire et le social n'aide pas à les appréhender. Il faut une logique de continuité et de coordination dans le parcours : lorsqu'on est en perte d'autonomie à domicile – ce qui est la préférence générale, malgré le taux élevé d'institutionnalisation en France – on est confronté à un risque de discontinuité et de manque de coordination des acteurs amenés à intervenir. Des expérimentations intéressantes sont en cours, mais elles n'ont pas été généralisées.

La prévention de la perte d'autonomie n'est pas suffisamment investie. Notre espérance de vie est plutôt bonne, même si elle stagne depuis quelques années, mais nous avons des résultats médiocres en termes d'espérance de vie en bonne santé, notamment par rapport aux pays d'Europe du Nord, qui investissent très fortement dans la prévention à tous les âges de la vie.

Il faut soutenir et renforcer les solidarités de proximité autour de la personne âgée, en commençant par l'appui aux aidants. L'État, la puissance publique, les collectivités ont un rôle à jouer, mais cela ne doit pas faire oublier celui des solidarités de proximité. La lutte contre l'isolement ne relève pas exclusivement des pouvoirs publics, même s'ils peuvent l'encourager. La personne âgée doit être toujours dans la société et pouvoir compter sur les solidarités de proximité. L'approche du rapport n'est d'ailleurs pas uniquement médico-sociale, car toutes les personnes âgées ne sont pas en perte d'autonomie. Et il existe une demande de penser le grand âge dans l'ensemble de la vie de la cité, qu'il s'agisse de transport, de logement, de l'accès aux services publics ou aux loisirs. Changer le regard sur le grand âge est un impératif sociétal qui nous interpelle tous, et pas seulement l'État. Le rapport propose de changer notre regard sur les personnes âgées et d'affirmer leur citoyenneté pleine et entière. Plusieurs propositions favorisent cela, par exemple en sensibilisant les jeunes dès l'école sur ces sujets, par une journée de l'expérience qui permettra de généraliser les échanges entre personnes âgées et les enfants. Nous proposons aussi de favoriser l'engagement citoyen et le lien intergénérationnel en mobilisant le service civique et le service national universel, et de diffuser une culture de la vigilance et de l'attention dans l'ensemble des lieux accueillant du public.

La première priorité est d'investir dans l'attractivité des métiers du grand âge, à domicile comme en établissement. Nous faisons des propositions concrètes sur la montée en compétence de l'ensemble des professionnels, sur une refonte des référentiels de compétences et de l'offre de formation correspondante, ou sur la généralisation des fonctions de responsabilité de vie pour les aides-soignants en établissements – car il faut penser aux parcours professionnels et, dans les petites unités de vie, le fait d'avoir des cadres au-dessus des aides-soignants est un gage de qualité, et de plus grande continuité de la qualité. Nous proposons aussi de favoriser des qualifications professionnelles d'aide-soignant en gériatrie, pour accroître l'attractivité de ces professions.

Parmi les propositions pour structurer la filière, il y a l'idée de développer une logique de filière, en associant le secteur public et le privé, à but lucratif ou non. C'est un chantier de long terme, mais j'ai noté avec satisfaction que la ministre en a fait une priorité.

En ce qui concerne les conditions de travail, nous proposons d'augmenter le taux d'encadrement dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), car le profil des personnes accueillies a changé considérablement dans les dernières années sans que ne changent en proportion les conditions de travail du personnel. Nous

proposons une augmentation de 25 % d'ici à 2024 par rapport aux dernières données disponibles, de 2015.

Nous n'oublions pas le domicile, et la réforme du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile nous semble très importante. Actuellement, le domicile est financé uniquement à travers une rémunération horaire : n'est considérée que la prestation de face-à-face de la personne, et pas ce qu'il y a autour. Or la qualité du service à domicile passe aussi par du *coaching*, de l'accompagnement et du temps de dialogue. Aussi proposons-nous de compléter le mode de rémunération actuel.

Nous proposons en outre de généraliser la télégestion, et de créer une nouvelle prestation pour l'autonomie, afin de favoriser le domicile et le droit au répit : actuellement, il faut avoir saturé le plan d'aide à domicile pour pouvoir utiliser le répit, qui n'est par conséquent pas suffisamment mobilisé.

La troisième priorité est de piloter par et pour la qualité. Nous proposons de créer un fonds qualité pour les établissements et structures d'accompagnement et de soins à domicile, de promouvoir la labellisation des établissements en finançant notamment des formations sur la qualité pour les équipes. Nous proposons de recueillir et de publier des données fiables sur la qualité de service pour chaque établissement. Nous suggérons de lancer un plan de rénovation des Ehpad, en particulier publics, car trop d'entre eux sont encore vétustes, ce qui rend difficile de proposer de bonnes conditions de travail et d'accueil.

La quatrième priorité est de mettre fin aux parcours en silo. Nous formulons diverses propositions allant de la mise en place d'une maison des aînés et des aidants, qui serait une forme de guichet unique co-construit par le département et l'agence régionale de santé (ARS), à la généralisation d'un parcours de droit commun, c'est-à-dire une continuité et une coordination systématiques dans la prise en charge des personnes âgées sur l'ensemble du territoire. Nous fixons aussi un objectif de zéro passage évitable aux urgences, en organisant des vraies filières d'admission directe dans les services hospitaliers. Ces propositions ont été travaillées avec la direction générale de l'offre de soins, et un directeur de CHU qui participait à l'atelier.

La cinquième priorité est de développer une nouvelle offre pour concrétiser le libre choix de la personne. Nous proposons un fonds d'accompagnement pour restructurer l'offre, et un nouveau statut d'établissement territorial pour personnes âgées, qui permette de coupler le domicile et l'hébergement. Nous proposons de mieux structurer l'offre publique en encourageant les mutualisations. En effet, l'offre publique est trop atomisée, alors que le secteur privé est très bien organisé. L'idée est de décloisonner le domicile et l'établissement en offrant des possibilités de passer plus facilement de l'un à l'autre et en généralisant les accueils de jour, les accueils de nuit et les hébergements temporaires.

La sixième priorité porte sur le reste à charge en établissement. Cela a des conséquences en termes de dépenses publiques. Nous avons donc ciblé les propositions sur le reste à charge sur les Français modestes. Nous proposons une baisse de 300 euros par mois du reste à charge pour les personnes gagnant entre 1 000 et 1 600 euros par mois, et la création d'un bouclier autonomie pour la perte d'autonomie lourde : après un certain temps en Ehpad, la solidarité nationale prendrait le relais.

La septième priorité est de lutter contre l'isolement des personnes âgées et des aidants. C'est un sujet extraordinairement important. La conciliation du rôle d'aidant et de la

vie professionnelle doit devenir un sujet obligatoire du dialogue social. La conciliation entre vie de famille et vie professionnelle est devenue naturelle en ce qui concerne la garde d'enfants mais, lorsqu'il s'agit de s'occuper de ses parents, cela reste très compliqué. Nous proposons que les conférences des financeurs puissent financer des initiatives innovantes de soutien aux aidants. Et nous proposons d'indemniser le congé de proche aidant.

La dernière priorité est d'augmenter l'espérance de vie en bonne santé en renforçant la prévention. Nous devons déployer une nouvelle approche de la prévention alignée sur les standards internationaux, notamment de l'OMS, qui visent à maintenir les fonctions de la personne plutôt que de guérir telle ou telle maladie. La stratégie va de l'inscription de la prévention dans la formation initiale et continue des professionnels au renforcement d'un pilotage national de la politique de prévention de la perte d'autonomie et à la systématisation des formations des personnels au repérage des fragilités.

Tout cela nous amène à considérer ce nouveau risque comme un vrai risque de protection sociale. Nous proposons donc qu'il soit inclus dans la loi de financement de la Sécurité sociale, afin d'être discuté chaque année au Parlement.

L'évaluation financière amène à dire qu'il faudrait augmenter de 35 % la part de la richesse nationale consacrée à la perte d'autonomie d'ici à 2030. Cela équivaut à prévoir 6,1 milliards d'euros de dépenses publiques nouvelles chaque année à partir de cette date – sans compter l'évolution démographique, qui porte la somme à 9 milliards d'euros. Cela revient aussi à passer de 1,2 % à 1,6 % du PIB, ou de 3 % à 4 % des dépenses de protection sociale. Nous proposons des ressources, conformément à la lettre de mission signée par le Premier ministre. À la fin de la dette sociale, en 2024, une partie des 24 milliards d'euros pourrait être utilisée pour la gestion de la perte d'autonomie. La condition est que la France respecte des trajectoires de finances publiques correctes : il ne peut y avoir d'utilisation d'une partie du remboursement de la dette que si la France a commencé son chemin de désendettement... Il n'y a pas de recette miracle ! Mais il y a des recettes qui permettent d'asseoir de façon pérenne un financement fort du risque en France et qui sécurisent nos concitoyens. Cela ne nous dispense aucunement de prioriser et de limiter des dépenses.

Il y a beaucoup de critiques sur la gouvernance, vue comme un système complexe et chronophage. Ce n'est pas le sujet le plus simple ! Il faut examiner la plus-value qu'apporte chacun des acteurs. Ce n'est pas uniquement un sujet médico-social. Le département nous semble légitime pour intervenir dans la prise en charge de la personne âgée dans son cadre de vie. Aussi proposons-nous de le renforcer dans ce rôle. Les maisons des aînés et des aidants pourraient être un symbole du rapprochement du sanitaire et du social et du décroisement des différentes sphères. Nous proposons qu'elles soient co-pilotées par les départements et les ARS. Nous proposons une simplification de l'offre médico-sociale par la fusion des sections soins et dépendance pour les Ehpad. Nous proposons l'expérimentation de la gestion de cette nouvelle section par des départements. Il n'y a pas de solution unique, mais il faut progresser vers l'unicité et la simplification, pour consacrer moins de temps à la tarification entre plusieurs acteurs et plus de temps au soutien à l'autonomie des personnes âgées.

Ces propositions ont pour but de changer de regard sur le grand âge et de construire une société avec les personnes âgées en s'inscrivant dans la lignée de ce qu'écrivait Pierre Laroque, dans son fameux rapport sur la vieillesse, qui préconisait, pour éviter de faire naître chez les personnes âgées un sentiment de dépendance, de « respecter le besoin qu'elles éprouvent de conserver leur place dans notre société normale et d'être mêlées constamment à des adultes et à des enfants ».

M. Bernard Bonne. – Bravo d’avoir en si peu de temps réussi une concertation aussi large ! La plupart des propositions reprennent celles évoquées par notre rapport de l’an dernier. Elles font consensus. Nous avons toutefois des divergences sur le financement, et notamment sur l’utilisation de la CRDS. Il est important d’insister sur la prévention. Il faudrait utiliser davantage l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) à domicile, que les personnes ont tendance à refuser car on fait appel à leurs ressources. Vous avez raison d’appeler à une revalorisation des métiers qui tournent autour de la personne dépendante. Il faut poursuivre les expérimentations et donner beaucoup plus de souplesse, localement, à ceux qui peuvent proposer des solutions alternatives.

Pour le reste à charge, vous avez retenu le chiffre de 1 850 euros par mois, qui est un chiffre médian et hors aide sociale à l’hébergement (ASH). Nous estimons le reste à charge moyen à 490 euros, plutôt, en divisant la somme totale de 7 milliards d’euros par 1,2 millions de personnes. Pourquoi cette divergence entre nous ? Êtes-vous certain que la dette sociale sera remboursée en 2024, et que la totalité de la CRDS servira au financement de la dépendance ?

Mme Michelle Meunier. – Pouvez-vous nous préciser le rôle du conseil départemental dans la compétence tarifaire ? Avez-vous constaté de grandes disparités et de grandes différences entre les départements ? Quelles sont vos préconisations pour réformer l’APA ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Bravo pour le niveau de précision de votre rapport. Celui-ci propose des mesures afin d’améliorer la situation des aidants, comme l’indemnisation du congé du proche aidant, qui renvoie à des négociations avec les branches professionnelles. Le Sénat a formulé des propositions fortes à travers la proposition de loi de Jocelyne Guidez. Hélas, ce texte a été substantiellement vidé de son contenu l’Assemblée nationale, et en particulier sur l’indemnisation du congé du proche aidant. Les propositions que vous avez formulées permettront-elles de faire progresser les droits des aidants ?

M. Jean Sol. – Vous donnez la priorité au maintien à domicile. Existe-t-il une évaluation nationale sur ce sujet ? Vous dites que le temps professionnel auprès de la personne âgée est insuffisant. Certes, mais que faire, vu la médicalisation de plus en plus forte ? Quant à l’attractivité des métiers et des perspectives de carrière, il y a longtemps qu’on a pensé à former plus spécifiquement le personnel soignant, à travers des DU de gériatrie par exemple. Pourquoi les tarifs sont-ils si hétérogènes ? Entre les départements, ils varient de 1 800 euros à 3 500 euros. Donner du sens au grand âge, oui, mais comment ? Parlez-vous de la représentation de la personne âgée dans notre société ? Quant au mode d’habitat intermédiaire, *quid* d’une personne âgée ou d’un couple de personnes âgées qui habitent au huitième étage d’un immeuble sans ascenseur ? Enfin, piloter par la qualité, pourquoi pas ? Mais dans un contexte où le personnel s’essouffle, comment garantir la qualité et la sécurité des soins ?

Mme Corinne Imbert. – Vous proposez de diminuer immédiatement de 300 euros par mois le reste à charge pour les résidents à revenu moyen qui ne bénéficient pas de l’ASH. Envisagez-vous de moduler cette somme non seulement en fonction des ressources mais aussi du coût de la prise en charge dans l’établissement ? Le coût mensuel n’est pas le même entre les départements et les territoires.

À la suite de la loi de Mme Touraine, on a vu fleurir un certain nombre de « village seniors » dans notre pays, qui ne relèvent ni de l’ARS, ni des départements. Pour des

raisons de coût d'investissement et de remplissage, certains villages ont accueilli des personnes en GIR 3, et font appel aux services d'aide à domicile pour intervenir. N'est-ce pas une dérive par rapport ce qu'on attend d'une résidence autonomie ?

Mme Corinne Féret. – Vous soulignez la nécessité d'un nouveau regard sur le grand âge. J'insiste à cet égard sur le rôle de la formation à tous les métiers de services à la personne, dont vous indiquez qu'il faut les revaloriser au travers d'un plan national des métiers du grand âge. Pour l'instant, ils sont peu reconnus et peu valorisés, parce que les hommes et les femmes y sont peu diplômés. Ils comportent une forte pénibilité, et sont considérés comme métiers à risques, avec un grand nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Il faut donc les faire évoluer pour plus d'attractivité. Comment associer à ce plan les collectivités ? Je pense en particulier aux régions, qui ont compétence en matière de formation des demandeurs d'emploi.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – En 2017, il y avait 1,3 million de personnes en perte d'autonomie. Elles seront 2,2 millions en 2050, avec un nombre important de personnes de plus de 85 ans – et nous savons que plus les personnes sont âgées, plus elles sont dépendantes. Ne faudrait-il pas travailler à l'égalité territoriale pour que l'ensemble des départements soient au même niveau ? Nous sommes préoccupés par les fermetures de lits de soins de suite et de réadaptation. Nous avons deux propositions alternatives pour financer la dépendance. Nous suggérons, comme notre groupe l'a demandé depuis plusieurs années, notamment par la voix de mon prédécesseur Dominique Watrin, de remplacer la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) de 0,3 % sur les retraités, qui est une contribution injuste, par une Casa de 2 % sur les dividendes. Nous trouverions un milliard d'euros immédiatement ! Nous proposons aussi de modifier les cotisations patronales en mettant à contribution les revenus financiers et en modulant le taux selon la politique salariale et écologique de l'entreprise.

Mme Michelle Gréaume. – Sur les services d'aide à domicile, votre rapport préconise d'augmenter le temps passé auprès des personnes âgées à domicile et d'améliorer les carrières et les conditions de travail des personnels. Il propose notamment d'augmenter les salaires et de créer un tarif unique national sur la base d'une tarification de référence à 21 euros et d'une dotation forfaitaire équivalente en moyenne à 3 euros par heure de prestations. Pour notre part, nous sommes favorables à l'instauration d'un tarif unique national de référence, pour tirer vers le haut les tarifs pratiqués par les départements. Actuellement, 98 % des aides à domicile sont des femmes, dont près de la moitié déclarent un revenu mensuel inférieur à 900 euros. C'est donc un métier extrêmement précaire et physiquement très fatigant. Si la somme de 21 euros va vers le mieux, elle demeure largement insuffisante. Nous estimons que le tarif unique national de référence devrait se situer autour de 25 euros, et être modulé selon les politiques des départements, puisque les tarifs varient de 18 à 26 euros. Qu'en pensez-vous ?

Mme Catherine Fournier. – Votre rapport souligne l'aspiration globale à vivre sa vie dans un certain chez soi. Le comité économique des produits de santé vient de mettre en place un plan d'économies de 150 millions d'euros. Le décret vient de paraître, et s'appliquera au mois de mai. Sur ces 150 millions d'euros, 95 millions d'euros concernent l'incontinence, la perfusion et les lits médicaux. N'est-ce pas amputer le public fragile dont nous parlons d'une certaine forme de maintien à domicile ? D'ailleurs, ce public, c'est ce qu'on appelle les retraités ! Or le Sénat a pris position pour qu'il n'y ait pas d'augmentation de la CSG et que leurs rentes soient indexées sur le coût de la vie. C'était simplement pour leur laisser une forme de dignité, et notamment celle de gérer leur budget.

M. Jean-Marie Morisset. – Merci pour vos constats et diagnostics, monsieur le président, mais dans nos départements, on les a déjà faits depuis quinze ans ! Et nous avons les mêmes réflexions avec les ministres successifs lorsqu'ils faisaient de grands colloques... Parmi vos propositions, deux m'ont marqué. Vous estimez qu'il faut augmenter de 25 % l'encadrement. Je suis d'accord avec vous, mais les départements ont du mal à répondre à tous les besoins. Lorsqu'on augmente de 0,3 ou 0,4 % le prix tarifaire dans nos maisons de retraite, il est difficile de prévoir aussi des augmentations de personnel et d'animation. Vous avez parlé de la nécessité de réhabiliter et de rénover. Nous en sommes tous conscients depuis vingt ans, mais nos partenaires nous ont abandonnés ! Comment la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) voit-elle le partenariat avec les départements ? Oui, il faut donner au département plus de marge de manœuvre. Mais le mot de copilotage m'agace. On ne veut plus en entendre parler ! Mieux vaut clarifier les responsabilités. Nous avons une ARS qui regroupe treize départements : ce n'est plus crédible...

M. René-Paul Savary. – Sur le financement, ne craignez-vous pas que le Gouvernement ne vous lâche en rase campagne, monsieur le président ? Vous faites appel à la CRDS : nous avons déjà entendu certains membres du Gouvernement qui avaient de bonnes idées sur son affectation à partir de 2024. Vous parlez d'excédent de la Sécurité sociale, et il n'y en a déjà plus, après le plan de 10 milliards d'euros. Vous évoquez la non-indexation des pensions prévue pour 2020. C'est intéressant, car les ministres nous disent déjà qu'ils ne comptent pas l'appliquer : encore quelques milliards en moins ! Vous tapez dans le fonds de réserve des retraites, mais c'est pour l'équilibre des retraites et pas de la dépendance. Et il y a une cacophonie sur le plan national, où l'on parle de reculer l'âge de la retraite pour financer la dépendance des personnes âgées, alors qu'il s'agit de deux sujets bien distincts.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Votre rapport mentionne le plan de rénovation des Ehpad, avec de nouvelles offres. Vous avez également évoqué les petites unités de vie, qui sont des structures beaucoup plus humaines. Si celles-ci pouvaient rester implantées dans les communes et les territoires ruraux, cela aiderait à maintenir l'emploi local, donc l'économie et l'attractivité de zones déjà bien mal desservies. Mais on nous rétorque qu'un établissement doit offrir au minimum 80 places pour être économiquement viable. Dans la Sarthe, un site qui reposait sur quatre Ehpad va en fermer un pour créer une grosse structure de 80 lits.

Vous privilégiez le maintien à domicile, mais la maltraitance à domicile existe aussi. Comment les moyens du suivi à domicile seront-ils maintenus ? Les éventuelles économies faites sur les Ehpad seront-elles reportées totalement sur ces moyens ? Y a-t-il une garantie pour que ce suivi à domicile soit de grande qualité ? Pouvez-vous nous citer une expérimentation ?

M. Dominique Libault. – Je note nos convergences sur les constats et les orientations. Oui, il faut plus de souplesse pour favoriser les dynamiques sur les territoires, avec des innovations. Il faut aussi mutualiser les bonnes pratiques. Ce sera le rôle des départements, des ARS et de la CNSA. Le conseil départemental a un rôle important sur le cadre de vie. Moins de copilotage, oui, mais alors il faut du partenariat. En tous cas, il faut décloisonner entre sanitaire et social.

Les disparités nous ont été signalées. Un barème national existe sur la rémunération du domicile. Un meilleur système d'information nous aiderait à savoir exactement ce qui se passe et à travailler sur l'homogénéité des réponses données aux personnes âgées. Les Maisons des aînés et des aidants, dans tous les départements, doivent

sortir des expérimentations et déboucher sur un droit commun de la réponse et du parcours, ce qui sera aussi une façon de lutter contre ces inégalités.

Pour aider à la rénovation Ehpad, nous proposons des sommes importantes : 3 milliards d'euros. C'est aussi une façon de lutter contre des restes à charge trop élevés car le coût de la rénovation se retrouve dans le coût de l'hébergement. Comment progresser sur la qualité et la sécurité des soins, à domicile comme en établissement ? La Haute Autorité de santé aura un rôle de certification. Comme pour les hôpitaux, cela devrait faire progresser la qualité et la sécurité des soins. Je ne saurais trop insister sur l'importance de la formation de l'ensemble des personnels et sur celle de la coordination. Vous parliez de maltraitance à domicile : le risque est quand la personne intervenante est toute seule, sans aucun contrôle. Il faut donc des échelons au-delà de la personne qui intervient directement, pour la contrôler.

Il y a des établissements de 120 lits, mais organisés avec de petites unités de vie, qui leur confèrent une dimension humaine. Nous n'avons pas imaginé la modulation en fonction des coûts, mais travaillé sur une baisse pour l'ensemble des intéressés, l'important nous semblant de maintenir sur l'ensemble du territoire, de façon accessible, une offre à coût raisonnable. Je n'ai pas d'expertise sur les villages seniors.

Pour conclure, je dirais que ce rapport est un point de départ, une rampe de lancement. Je souhaite qu'il soit le creuset d'une nouvelle prise en charge du grand âge. La réflexion va continuer : merci d'en être les acteurs.

M. Alain Milon, président. – Merci.

La réunion est close à 14 h 50.

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

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

Mardi 2 avril 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 25.

Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution – Audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Madame la secrétaire d'État, nous sommes ravis de vous entendre à la veille de l'examen par notre commission du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Comme vous le savez, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont notre collègue Jérôme Bignon avait été rapporteur, a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB), en rassemblant plusieurs établissements publics compétents en matière de biodiversité : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), Parcs nationaux de France, l'Agence des aires marines protégées et l'Atelier technique des espaces naturels (Aten).

Néanmoins, il avait été décidé à l'époque de ne pas y intégrer l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), en raison de vives inquiétudes exprimées par le monde de la chasse quant aux conséquences de ce regroupement.

Après concertation et dans le cadre d'un accord plus global avec les représentants des chasseurs, le projet de loi que vous portez au nom du Gouvernement vise précisément à effectuer cette fusion entre l'AFB et l'ONCFS, afin de constituer un établissement unique en matière de biodiversité et de police de l'environnement.

Il est en effet essentiel et urgent de renforcer les actions de protection de la biodiversité, au regard des pertes très inquiétantes qui sont régulièrement constatées en matière d'espèces et d'habitats naturels. Notre commission a organisé le 13 mars dernier une audition commune de Gilles Bœuf, président du conseil scientifique de l'AFB, et d'Isabelle Autissier, présidente du WWF France, qui l'ont souligné de façon à la fois éclairante et alarmante.

Je rappellerai un seul chiffre qui nous a été donné : en quarante ans, la biodiversité des vertébrés sauvages a régressé de 60 %. Les causes de cette érosion sont multiples : destruction d'habitats naturels par l'urbanisation, la pollution des milieux, l'introduction

d'espèces invasives, la surexploitation de certaines espèces. Elles appellent des réponses fortes et cohérentes, à tous les niveaux, du national au plus local.

Outre l'impérieuse nécessité de préserver la diversité biologique, les habitats naturels et les paysages, qui constitue une fin en soi, c'est tout un ensemble de services écosystémiques essentiels à la vie quotidienne de l'homme qui est en jeu.

La France se doit de faire preuve d'exemplarité en ce domaine, notamment car notre pays accueillera du 28 avril au 4 mai prochain la réunion de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les systèmes économiques (IPBES), qui constitue l'équivalent du GIEC pour la biodiversité.

Néanmoins, il ne suffit pas de proposer un regroupement d'opérateurs de l'État pour faire une politique forte et cohérente de protection de la biodiversité. Nous savons qu'une fusion d'établissements publics implique rarement une augmentation des moyens disponibles.

À cet égard, nous avons de véritables préoccupations quant à la soutenabilité et l'acceptabilité du système de financement du futur établissement public.

Je rappelle en effet que le financement de l'AFB repose essentiellement sur les contributions des agences de l'eau, et que des besoins de financements accrus de l'ONCFS, en particulier la compensation de la perte de recettes liée à la baisse des redevances cynégétiques du permis de chasser national, sont susceptibles d'être également pris en charge par une contribution additionnelle venant des agences.

Nous avons régulièrement eu l'occasion de dénoncer cette tendance qui ne fait que s'amplifier, notamment dans le cadre de l'avis budgétaire présenté par notre collègue Guillaume Chevrollier sur les crédits budgétaires de l'eau et de la biodiversité. Or il est indispensable de préserver les ressources des agences de l'eau pour assurer le renouvellement des réseaux de distribution d'eau et atteindre les objectifs européens de bon état écologique fixés par la directive-cadre de 2000 sur l'eau.

Lors du grand débat national, le Président de la République a suggéré que d'autres ressources que celles qui sont issues des agences de l'eau pourraient être mobilisées à l'avenir pour financer la politique de biodiversité. Cette déclaration recouvre-t-elle un projet concret ? Quelles sont les alternatives à l'étude ?

Par ailleurs, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale prévoit de supprimer le timbre national grand gibier qu'acquittent les chasseurs ayant validé un permis national pour alimenter le fonds cynégétique national géré par la Fédération nationale des chasseurs. Ce fonds vise à assurer une péréquation entre les fédérations départementales au regard de leurs charges et de leurs ressources et à les soutenir pour l'indemnisation des dégâts de grand gibier. Il est alimenté par le produit du timbre national, mais également par des contributions des différentes fédérations. Le texte transmis abolit l'ensemble du dispositif.

Le but annoncé est de responsabiliser les acteurs locaux, en privilégiant la mise en place d'une contribution à l'hectare dans les territoires de chasse. Mais cette évolution ne supprime-t-elle pas un mécanisme utile de péréquation entre fédérations et territoires, pour tenir compte des différences en termes de ressources et de charges ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Madame la secrétaire d’État, merci pour votre présence aujourd’hui. Comme nous avons pu le constater lors de nos auditions et de nos travaux préparatoires, la fusion prévue par le projet de loi que vous présentez au nom du Gouvernement semble globalement bien acceptée par les différentes parties prenantes.

Le temps qui s’est écoulé depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a permis, d’une part, de créer l’Agence française pour la biodiversité dans des conditions sereines, et, d’autre part, de poursuivre la concertation avec le monde de la chasse en vue d’une unification plus consensuelle des opérateurs de l’État actifs en matière de police de l’environnement.

Nous aurons l’occasion, lors de l’examen du projet de loi demain en commission, d’étudier plusieurs propositions d’amélioration des dispositions du texte, notamment pour répondre à quelques inquiétudes persistantes sur la gouvernance du nouvel établissement.

Je souhaite vous interroger sur deux points.

Le premier concerne le financement du nouvel établissement. Le président de notre commission a évoqué cette question dans son propos d’ouverture, en soulignant la tendance observée ces dernières années à substituer aux crédits budgétaires de l’État un prélèvement sur les ressources des agences de l’eau. En tant que représentants des collectivités territoriales, nous sommes régulièrement interrogés par les élus sur les moyens de ces agences. Nous sommes très préoccupés par ce sujet.

Or l’ONCFS doit faire face à une problématique de financement résultant de trois facteurs : la baisse des redevances cynégétiques du permis national, décidée dans la loi de finances pour 2019 ; la compensation financière du transfert vers les fédérations départementales de certaines missions exercées aujourd’hui par le préfet ; l’engagement pris par l’État de contribuer à hauteur de 10 euros par permis de chasser aux actions en faveur de la biodiversité que doivent financer les fédérations des chasseurs à hauteur de 5 euros par permis. Au total, le besoin de financement complémentaire pour l’ONCFS, puis l’OFB pourrait atteindre 40 millions d’euros, selon des informations recueillies lors des auditions. Ce montant nous inquiète fortement. À combien peut-on précisément chiffrer le niveau des dépenses non couvertes de l’ONCFS pour l’exercice de 2019 ? Quelles mesures avez-vous prévues pour répondre à ce besoin supplémentaire de financement en 2019, mais également pour les années à venir ?

Dans l’hypothèse où le principal financeur du futur OFB, à savoir les agences de l’eau, devait être mis à contribution, envisagez-vous plutôt de réajuster à la hausse le plafond mordant au-delà duquel les agences sont tenues de reverser leurs recettes au budget général de l’État, ou d’opérer plus directement une augmentation des redevances sur l’eau ?

Le second point concerne le nouveau système de gestion adaptative. Ce dispositif vise à permettre, pour certaines espèces identifiées par décret, d’ajuster le nombre de spécimens pouvant être prélevés par les chasseurs en fonction de leur état de conservation. Cette évolution me semble aller dans le bon sens, en permettant une gestion collective, responsable et actualisée des prélèvements pour certaines espèces qui suscitent aujourd’hui des tensions récurrentes entre parties prenantes.

Pouvez-vous préciser le fonctionnement de ce système et les critères qui seront retenus pour définir son périmètre d’application ? Quelles sont les espèces susceptibles d’être

intégrées au dispositif ? Comment sera assuré le contrôle de l'obligation faite aux chasseurs de transmettre aux fédérations départementales les données de prélèvements des espèces soumises à gestion adaptative, et quel organisme en sera responsable ?

Il s'agit d'un enjeu important, compte tenu du niveau des sanctions encourues : interdiction de prélever l'espèce concernée pour plusieurs campagnes cynégétiques, aggravée en cas de récidive.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je vous remercie de m'accueillir pour vous présenter le projet de loi portant création de l'OFB, récemment examiné par l'Assemblée nationale. Notre pays a une biodiversité très riche, avec 10 % des espèces connues au niveau mondial, grâce, essentiellement, à nos outre-mer et à notre espace maritime. Cette biodiversité est en danger, en France comme ailleurs. Nous évaluons à près de 30 % les espèces menacées ou quasi menacées sur notre territoire du fait des activités humaines : pollution, artificialisation des sols, fragmentation des habitats, surexploitation des espèces ou espèces exotiques envahissantes. La biodiversité rend pourtant des services de mieux en mieux connus : les milieux humides qui fournissent l'eau potable, les insectes et leur rôle dans la pollinisation, les dunes et les mangroves contre les tempêtes...

Nous menons une action déterminée dans le domaine de la biodiversité dans les territoires, avec le plan Biodiversité, la mise en place progressive des agences régionales de la biodiversité (ARB), en partenariat entre l'État et les régions, et le soutien aux territoires engagés pour la protection de la nature. Nous avons également une action forte au niveau international : présidence par la France du G7 environnement, qui aura un volet biodiversité, le congrès de l'IPBES, ou l'accueil à Marseille en 2020 du congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Le projet de loi comprend trois grands volets : la création du nouvel opérateur, la mise en œuvre de la réforme de la chasse et le développement d'une police de l'environnement et de la ruralité.

En ce qui concerne le premier point, depuis la loi de 2016 qui a créé l'OFB, nous sommes maintenant en mesure de réunir deux opérateurs qui travaillent ensemble sur des sujets de biodiversité complémentaires : l'AFB et l'ONCFS. Le texte du Gouvernement a été assez fortement enrichi par l'Assemblée nationale, notamment sur les missions du nouvel opérateur. Le nom retenu, sur la base d'un amendement du Gouvernement, a été choisi pour plusieurs raisons : il est inclusif – la biodiversité englobe toutes les dimensions, y compris la chasse –, il résulte d'une synthèse des noms des deux établissements précédents, et il est arrivé en tête lors d'une consultation des agents de ces derniers.

Même si ce point ne relève pas du domaine législatif, je précise que l'OFB serait sous la cotutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le conseil d'administration, dont les collèges relèvent de la loi, comprendra entre trente et quarante membres. Le Gouvernement avait une vision plus ramassée de ce conseil, mais il m'a paru indispensable d'élargir quelque peu sa composition. Le nombre de collèges sera de cinq. Nous avons accepté à l'Assemblée nationale de préciser la représentation des ultramarins : leurs cinq écosystèmes seraient représentés à l'intérieur du conseil d'administration. Nous avons évolué sur le premier collège, qui est celui de l'État, dans lequel

nous avons accepté d'inclure les personnalités qualifiées – ce collège conservant la majorité des voix, puisque l'OFB est un établissement public administratif. Nous avons également accepté un collège de parlementaires.

La question des moyens est extrêmement importante. Elle ne se pose pas pour l'année 2019, qui est un exercice de transition. L'impact budgétaire de la baisse du permis de chasser est compensé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ONCFS.

En revanche, il y a une question absolument légitime sur les exercices 2020 et suivants. Il y a trois sources de besoin de financements complémentaires : la baisse à 200 euros du permis national de chasser, pour 21 millions d'euros ; la compensation du transfert de missions de l'État aux fédérations départementales, pour 9 millions d'euros ; l'engagement d'abonder à hauteur de 10 euros par permis les projets en faveur de la biodiversité portés par les fédérations, ce qui crée un besoin de financement complémentaire de 10 million d'euros, soit 40 millions d'euros au total.

Avec François de Rugy, nous nous battons pour que les deux premiers montants soient budgétisés puisqu'ils permettent le fonctionnement d'un établissement. Avec un projet de loi de finances contraint, la discussion budgétaire ne sera pas facile. Nous avons saisi le ministre des comptes publics pour demander dès à présent une rebudgétisation des 30 millions d'euros, qui relèvent des moyens de fonctionnement de l'établissement. Je ne peux en dire davantage, les arbitrages du projet de loi de finances pour 2020 n'ayant pas été rendus.

En ce qui concerne le financement des projets, les choses sont différentes puisqu'il s'agit de flécher des financements sur des projets portés par les fédérations départementales et de confirmer à cette occasion que les fédérations départementales ont un rôle important dans la protection et le développement de la biodiversité. On peut imaginer une orientation de financements issus des agences de l'eau, même si le mécanisme n'est pas encore précisément monté et qu'il y a des options différentes en matière de circuits de financement qui ne sont pas tranchées. En tout cas, il faut bien distinguer les 30 premiers millions d'euros, qui correspondent aux besoins liés au fonctionnement d'un opérateur, et l'éco-contribution à hauteur de 10 euros par permis de chasser, qui vise à financer des projets et c'est bien le mandat des agences de l'eau que de financer des projets au service de la protection de la ressource en eau et de la biodiversité.

S'agissant de la création de l'établissement, nous avons nommé un préfigurateur, Pierre Dubreuil, qui travaille en étroite collaboration avec les directeurs généraux des deux établissements. Nous avons mis en place un comité de pilotage de la préfiguration, que je préside. La deuxième séance s'est tenue il y a quelques jours. Le dialogue social avec les organisations syndicales est bien engagé. Nous travaillons sur la requalification des inspecteurs de l'environnement de la catégorie C vers la catégorie B : ce sujet, que nous pensions relever du domaine législatif, ne le serait apparemment pas.

Nous avons toujours l'ambition de créer ce nouvel opérateur au 1^{er} janvier 2020.

J'en viens au deuxième volet du texte : la réforme de la chasse. Le bilan provisoire de la saison 2018-2019 est très positif : le niveau d'accidents mortels est historiquement bas. Nous constatons, en revanche, une hausse des accidents avec blessés - 130 contre 113 l'année précédente – et des incidents avec des dégâts matériels.

Le projet de loi prévoit que les accompagnateurs de jeunes chasseurs doivent suivre une formation spécifique, mais nous souhaitons aller plus loin sur deux sujets, sur lesquels nous avons eu des échanges constructifs avec la Fédération nationale des chasseurs. Nous souhaitons mettre en place des obligations minimales de sécurité. Le Gouvernement présentera deux amendements, l'un visant à homogénéiser les conditions de sécurité de l'exercice de la chasse – port obligatoire d'un gilet fluorescent ; formation, signalement et encadrement des chasseurs et des battues –, l'autre tendant à instituer un dispositif de rétention-suspension du permis en cas d'accident ou d'incident matériel.

Le projet de loi comprend également le transfert aux fédérations départementales de la gestion des associations communales de chasse agréées (ACCA) et des plans de chasse. Il faudra apporter des précisions sur le transfert des données. Ces missions seront compensées financièrement.

La question des dégâts de gibiers est très importante. Nous avons reçu le rapport de Jean-Noël Cardoux et d'Alain Péréa sur le sujet. Le projet de loi dans sa version initiale a supprimé le timbre grand gibier, comme le demandait la Fédération nationale.

En ce qui concerne la gestion adaptative, il faut préciser ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas. L'Assemblée nationale a adopté une définition, qui peut tout à fait être précisée par le Sénat. L'idée est de sortir du système binaire, dans lequel soit une espèce est chassable à des volumes allant potentiellement jusqu'à l'infini, soit elle ne l'est pas. Certaines espèces sont chassables, mais dans un mauvais état de conservation. La gestion adaptative sert à trouver les mécanismes par lesquels la chasse peut continuer, mais dans des conditions assurant la préservation des espèces. Tel est l'objectif du comité d'experts sur la gestion adaptative que l'État vient de mettre en place. Ce comité a été saisi du cas de trois espèces en mauvais état de conservation : la tourterelle des bois, le courlis cendré et la barge à queue noire. Nous traiterons après d'autres espèces, telles que le grand tétras.

Enfin, troisième aspect du projet de loi, la police de l'environnement comprend deux aspects : le développement de la police judiciaire et celui de la police administrative. Notre objectif principal est de permettre aux agents spécialisés de mener leurs enquêtes ordinaires en totalité : de la constatation de l'infraction jusqu'à l'orientation des poursuites une fois l'enquête achevée. Au titre de la police administrative, nous souhaitons renforcer l'efficacité des mesures déjà mobilisables et garantir l'exécution des décisions de suspension prises à titre conservatoire.

M. Hervé Maurey, président. – Les projets de loi se succèdent dans notre assemblée, avec un point commun : le volet financier n'est pas bien « bouclé ». Nous allons voter cet après-midi la loi d'orientation des mobilités, pour laquelle il manque 500 millions d'euros partir de 2020. Dans ce projet de loi, ce n'est « que » 40 millions d'euros par an...

Guillaume Chevrollier avait souligné, dans son avis budgétaire, que le plan Biodiversité n'était financé qu'à hauteur de 10 millions d'euros par an, ce qui n'est pas énorme pour un plan qui se veut ambitieux, surtout comparé au coût du congrès de Marseille, qui sera de 9 millions d'euros.

Mme Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Les problèmes financiers seront préjudiciables aux communes dans

l'établissement de leurs schémas d'assainissement. Il serait préférable que l'agence de l'eau vienne soutenir plutôt le financement des communes que celui des projets.

Nous nous interrogeons sur l'impact de la réforme des dégâts de gibiers sur les finances des fédérations départementales de chasseurs. Avec des mesures comme la contribution à l'hectare, il n'y aura plus de péréquation. Ne craignez-vous pas, madame la secrétaire d'État, que certaines fédérations ne fassent faillite ?

Vous avez annoncé être disposée à aller plus loin sur la question de la gestion adaptative des espèces. Quels seront les critères pour chasser davantage une espèce en bon état de conservation ? Ne pourra-t-on le faire que si ces espèces causent des dégâts aux cultures ?

Les chasseurs ont accepté le transfert de la gestion des ACCA aux fédérations départementales, sous réserve que les dossiers soient à jour et que la transmission de cette gestion se fasse facilement. Ces mises à jour seront-elles faites d'ici à l'entrée en vigueur de la loi ?

Enfin, les missions de police sont une bonne mesure, à condition qu'elles soient utilisées à bon escient. Certains collègues se sont fait l'écho du comportement de certains agents sur le terrain, qui se conduiraient comme de petits shérifs.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Le plan Biodiversité, heureusement, c'est un peu plus que 10 millions d'euros... Ce sont aussi 150 millions d'euros de dotation budgétaire, 150 millions d'euros de paiements pour services environnementaux dans les budgets des agences de l'eau et 200 millions d'euros d'aides au bio.

Le congrès de l'UICN sera cofinancé par les collectivités territoriales : le département a promis 1,5 million d'euros et Marseille un financement en nature ; on attend l'engagement de la région.

Madame la rapporteure pour avis, en ce qui concerne les dégâts de gibier, la fédération nationale a annoncé qu'elle n'abandonnerait pas les fédérations départementales. Le dispositif n'est pas tout à fait stabilisé – un rapport nous a été remis tout récemment –, mais on ne devrait pas voir de fédération en faillite.

S'il faut prendre des mesures restrictives pour les espèces en mauvais état de conservation, il sera intéressant que, symétriquement, le comité des experts sur la gestion adaptative se penche aussi sur les espèces en bon état de conservation, pour, éventuellement, supprimer certains quotas de prélèvement. La question se pose aussi des espèces nuisibles.

En ce qui concerne les associations communales de chasse agréées, nous attendrons d'avoir toutes les données pour décider dans de bonnes conditions.

S'agissant enfin des missions de police, il est important de prévoir des compétences complémentaires dans un objectif d'unification et d'efficacité. Il revient à la direction générale et aux directions opérationnelles de prévenir les comportements qui pourraient poser problème ; c'est une question de management. Nous attachons une grande importance à la mission de préfiguration, à la création d'une nouvelle organisation et au poids des directions régionales, pilotées de façon rapprochée à l'échelon national, pour garantir une application des règles et un comportement des agents homogènes sur le territoire. Reste qu'il faut surtout rendre hommage aux agents, même si certains cas particuliers doivent être traités.

M. Rémy Pointereau. – Je suis d'accord avec **Anne Chain-Larché** sur la problématique des agences de l'eau et l'acceptabilité du système de financement. J'étais contre le financement de l'Agence française pour la biodiversité par les agences de l'eau parce que je considère que l'eau doit payer l'eau, et rien d'autre. Maintenant, il faut bien faire avec...

Le monde de la chasse est inquiet pour sa représentation au sein du conseil d'administration de l'AFB. Il serait bon de sanctuariser un nombre notable de sièges pour les chasseurs.

En matière de dégâts de gibier, on est en train de créer une nouvelle taxe sur le foncier, alors que le système du timbre ne fonctionnait pas si mal. Avoir diminué le coût du permis, c'est très bien, mais il faut maintenant trouver un financement pour cette nouvelle taxe. En outre, on ne fera payer que les territoires de chasse, alors que ce sont parfois plutôt les territoires non chassés qui sont à l'origine des dégâts. En matière d'agrainage, il faudrait décentraliser les décisions au niveau des fédérations.

Enfin, je regrette que le projet de loi n'aborde pas le délit d'entrave à la chasse, ni la lutte nécessaire, toujours au niveau décentralisé, contre l'engrillagement intempestif, un phénomène qui touche notamment la Sologne.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – S'agissant des dépenses de fonctionnement de l'agence, je souhaite que leur financement soit budgétaire et ne sollicite pas les agences de l'eau. Les arbitrages n'étant pas rendus, je ne puis pas aller plus loin à ce stade, mais cette volonté s'inscrit dans la continuité de ce qu'a dit le Président de la République, dans le cadre du Grand débat, à Gréoux-les-Bains.

Nous avons vraiment besoin d'un peu de marge de manœuvre pour composer le conseil d'administration de la nouvelle agence. La volonté du Gouvernement n'est donc pas de tout fixer dans la loi, notamment pas de chiffre ou de proportion pour telle ou telle catégorie. Les chasseurs, bien entendu, seront correctement représentés, de même que les pêcheurs, les agriculteurs, le monde forestier et les associations environnementales, notamment. Comme je le répéterai en séance, nous envisageons trois à quatre représentants de la Fédération nationale des chasseurs sur trente à quarante membres.

La réforme des dégâts de gibier fait partie de la réforme globale telle qu'elle a été souhaitée par la Fédération nationale des chasseurs et négociée avec le Gouvernement et le Président de la République. Nous envisageons plutôt une contribution proportionnelle à la surface du territoire et modulable selon les dégâts, qui ne concernerait donc pas forcément les seuls territoires chassés. Ce dispositif viendra en complément de ce que fera la Fédération nationale des chasseurs à titre de solidarité envers les fédérations départementales.

Sur l'agrainage, je pense que nous serons favorables à l'amendement du sénateur Cardoux visant à le limiter fortement, tout en ménageant des exceptions locales.

En ce qui concerne le délit d'entrave à la chasse, une proposition de loi a été déposée qui traite de l'ensemble des délits d'entrave, tous domaines confondus ; cette approche transversale nous convient mieux. Étant entendu qu'une contravention est déjà prévue, punie d'une amende de 3 750 euros.

En ce qui concerne l'engrillagement, pour avoir rencontré les parties prenantes en Sologne, je vous rejoins. Je suis assez ouverte à ce qu'on envoie un signal national, tout en prévoyant des marges de manœuvre locales. Par exemple, on pourrait imaginer que les plans de chasse et la gestion prévisionnelle s'appliquent y compris dans les zones engrillagées.

M. Cyril Pellevat. – Si le transfert de certaines compétences de l'État aux fédérations de chasse, notamment la gestion des plans de chasse et la délégation de service public correspondante, est une avancée majeure, on peut craindre que les arrêtés ne soient attaqués par certaines associations. Une sécurisation de ces arrêtés est-elle possible ?

Par ailleurs, on nous suggère une police compétente pour toutes les atteintes à l'environnement, au-delà de la recherche des infractions des chasseurs ; des pouvoirs étendus, de type officier de police judiciaire, pourraient être prévus. On nous signale aussi que les sanctions sont quasiment inexistantes en cas de braconnage. Le pilotage doit être équilibré en termes de sensibilité écologique.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Les associations sont libres de déférer les arrêtés devant les tribunaux... C'est le travail en bonne intelligence des fédérations de chasseurs avec les préfetures qui permettra de sécuriser les plans de chasse. Nous continuerons d'être vigilants à cet égard.

Notre objectif est bien d'aller vers une police de l'environnement globale, dotée de pouvoirs étendus en matière de police judiciaire comme administrative. Elle sera un concours à la police de la ruralité, assurée aussi, bien entendu, par la gendarmerie.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Comme **Rémy Pointereau**, je regrette la suppression du timbre grand gibier, demandée par la Fédération nationale des chasseurs ; il permettait le contrôle par les fédérations de ceux qui tirent à balles.

Il faut réagir rapidement à la prolifération des sangliers, car les dégâts de grand gibier sont un vrai problème pour les agriculteurs. J'espère qu'il ne faudra pas désormais cinq autorisations pour obtenir des chasses administratives !

Au conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, vingt et une places sur quarante sont occupées par l'État. Si la représentation de l'État doit être la même au sein de la nouvelle agence, je ne vois pas, mathématiquement, comment les chasseurs pourront avoir trois ou quatre représentants.

La chasse est aussi un facteur d'attractivité économique, au travers des étrangers qui viennent dans notre pays pour la pratiquer. Je veux bien qu'ils s'habillent tous en gilets jaunes et casquettes orange fluorescentes, mais il faut veiller, notamment dans le cadre des battues commerciales, à ne pas habiller tout le monde en clown...

Les fédérations départementales doivent jouer un rôle primordial dans la relation avec le nouvel office ; gardons-nous de vouloir tout uniformiser, car les situations des départements en matière de chasse n'ont parfois rien à voir entre elles.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – La suppression du timbre grand gibier était un élément de l'équilibre global de la réforme telle que la Fédération nationale des chasseurs la souhaitait. J'entends bien que l'on puisse ne pas être toujours d'accord avec ce que celle-ci propose, mais l'État a validé cet équilibre.

Monsieur le sénateur, vous avez raison : la question des sangliers est de la plus haute importance, y compris pour des raisons sanitaires – la peste porcine africaine l’a montré. Le rapport Cardoux-Péréa comporte de nombreuses propositions, que nous allons examiner et soumettre à concertation. Les battues resteront de la compétence des préfets, et nous ferons en sorte que cinq autorisations administratives nouvelles ne soient pas nécessaires...

Composer un conseil d’administration de trente à quarante membres avec une majorité pour l’État, personnalités qualifiées comprises, et trois ou quatre chasseurs n’est pas extrêmement facile, mais possible ; cela fait partie des équilibres à trouver. S’agissant d’un établissement public administratif exerçant de nombreuses compétences régaliennes, il est normal que l’État conserve la majorité.

J’entends votre point de vue sur les normes de sécurité. Il y a un équilibre à trouver pour faire baisser le nombre d’accidents, notamment grâce à la généralisation de certaines bonnes pratiques. L’arrêté sera pris après concertation avec la Fédération nationale des chasseurs.

Je vous rejoins tout à fait sur le lien entre les fédérations départementales de chasseurs et les structures départementales de l’Office : il ne faudrait pas que cette réforme aboutisse à un échelon national trop puissant, ni d’un côté ni de l’autre. En particulier, le transfert des données de prélèvements, indispensable, doit être fluide à l’échelon départemental.

M. Guillaume Gontard. – Je souscris aux observations de mes collègues sur le financement. Quand on voit que l’étude d’impact mentionne 258 millions d’euros de contributions des agences de l’eau, il y a de quoi s’inquiéter. Ce qui sera ponctionné sur ces agences sera aussi ponctionné sur la biodiversité : ce sont des projets d’assainissement, notamment, qui ne verront pas le jour.

Il est intéressant de regrouper les deux agences pour mieux utiliser les effectifs, mais, à budget constant, on observe une perte d’emplois régulière, alors que la présence sur le terrain est nécessaire. Le problème est le même pour la brigade loup, dont nous avons craint l’année dernière qu’elle ne soit pas pérennisée – des contrats d’avenir ont été signés, mais qui ne garantissent qu’une pérennité à court terme. Madame la secrétaire d’État, pouvez-vous nous éclairer le financement du plan Loup ?

Enfin, une réflexion est-elle en cours sur la réglementation de la chasse dans les zones touristiques ou de grande fréquentation ? Des interdictions sont-elles envisagées, notamment les week-ends ? Ces zones ont été le théâtre d’accidents dramatiques, notamment dans mon département.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d’État. – Sur les agences de l’eau, je ne pourrai pas aller plus loin que ce que j’ai déjà dit. Il a été décidé, dans la période précédente, que les agences de l’eau contribueraient au financement de l’AFB ; ce principe n’est pas remis en cause, mais mon ministère considère que ce financement complémentaire ne doit pas se faire au détriment des moyens d’intervention des agences de l’eau.

L’établissement fusionné devra respecter la norme de dépense et le schéma d’emplois, soit une réduction régulière à hauteur de 2 %. Les gains d’efficacité liés à la

fusion, notamment dans les fonctions support, permettront dans les prochaines années d'absorber cette réduction.

La brigade loup est intégrée à l'OFB et, comme vous l'avez signalé, pérennisée au moins à court/moyen terme.

Nous ne nous sommes pas interrogés spécifiquement sur les zones touristiques, mais nous pourrions le faire, car la question est d'importance ; je suis ouverte à vos suggestions, par exemple en termes de bonnes pratiques.

Mme Angèle Préville. – Alors que nos territoires font face à des besoins en matière de réseaux d'assainissement, avec des enjeux importants pour la biodiversité, je souhaite, comme mes collègues, que l'eau paie l'eau, et que l'on ne fragilise pas le consentement à ces contributions.

La gestion adaptative de la chasse est une bonne idée, mais avec quelle réactivité ? Quels moyens mettra-t-on en œuvre et par quels canaux la publicité sera-t-elle assurée ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – La question de l'assainissement a été très longuement traitée lors de la première phase des assises de l'eau, qui a intégré dans le onzième programme 1,5 milliard d'euros destinés à l'assainissement dans les territoires ruraux. Un petit nombre de priorités ont été dégagées, autour desquelles les financements ont été regroupés. Parmi ceux-ci, 2 milliards d'euros de prêts de longue durée accordés par la Caisse des dépôts et consignations et la Banque des territoires.

Il est un peu tôt pour répondre à votre question sur la réactivité de la gestion adaptative. Le comité scientifique récemment créé vient d'être saisi sur trois premières espèces, et nous espérons qu'il rendra au moins son premier avis avant l'été. Les avis seront rendus publics, après quoi le ministère décidera. En réalité, c'est à nous de fixer le tempo des travaux, étant entendu que, les questions n'étant pas forcément consensuelles, le comité peut avoir besoin de temps pour élaborer un compromis productif.

M. Didier Mandelli. – Les 40 millions d'euros manquants sont dus, pour l'essentiel, à des décisions unilatérales du Président de la République. Compte tenu de ce processus de décision, je n'ose imaginer que le financement ne soit pas au rendez-vous... Si tel était le cas malgré vous, comment feriez-vous face ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Cette réforme a été souhaitée par les parties prenantes, à commencer par la Fédération nationale des chasseurs : on ne peut donc pas vraiment parler d'une décision unilatérale...

On ne peut pas laisser un trou de 30 millions d'euros dans le financement du nouvel établissement. Nous allons trouver une réponse, que j'espère budgétaire. La question, je le répète, sera traitée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020. D'une certaine manière, la taille du trou protège : quand il manque 2 millions d'euros, on peut toujours dire à l'établissement qu'il peut faire sans, mais 30 millions d'euros en moins, cela ne sera matériellement pas possible pour payer les salaires.

M. Hervé Maurey, président. – On peut proposer de boucher un trou de 30 millions d'euros avec 25 millions : cela s'est déjà vu...

Je ne veux pas polémiquer, mais je répète que, en ce moment, nous voyons arriver des textes sans aucun dispositif financier. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, les questions relatives au financement de la mobilité ont été renvoyées au projet de loi Mobilités. Bref, au moment du PLF on renvoie à des textes spécifiques, au moment des textes spécifiques on renvoie au PLF...

Je rappelle que le Sénat s'est opposé, en 2011, à ce que les dispositifs fiscaux soient réservés aux lois de finances. En réalité, ce n'est qu'une manière de renvoyer à plus tard !

M. Christophe Priou. – L'esprit du texte issu de l'Assemblée nationale semble plus urbain que celui de la réforme d'origine. D'ailleurs, du temps de Sébastien Lecornu, on évoquait le mot « rural » pour le titre du projet de loi – mais, madame la secrétaire d'État, ne voyez dans ce rappel aucune malice.

Le périmètre de la gestion adaptative a été un peu restreint. Pourtant, certaines espèces posent un vrai problème économique, comme le cormoran pour la pisciculture.

La vision globale, pour employer une expression technocratique, doit aller au-delà des territoires de chasse. Dans une commune de mon département, une association environnementale a acquis quelques dizaines d'hectares sur lesquels elle refuse toute activité cynégétique. Vous imaginez l'ambiance qui peut régner avec, notamment, les agriculteurs... On parle beaucoup des violences urbaines, et une loi anticasseurs a été votée. Avant que l'irréparable ne se produise dans nos campagnes, penchons-nous sur le délit d'entrave.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Pour ma part, je n'ai pas le sentiment que le texte soit devenu plus urbain – mais je profite de votre remarque pour saluer le travail de Sébastien Lecornu... J'ai insisté sur la police de la ruralité, et notre intention est bien d'ancrer le nouvel établissement dans les territoires. Si vous pensez que des améliorations sont nécessaires, discutons-en.

Nous sommes bien conscients des difficultés posées par le cormoran. Sera-t-il soumis à gestion adaptative ? La question est ouverte, mais notre intention est bien de continuer à endiguer les dégâts causés par cette espèce.

M. Christophe Priou. – *Quid* des terrains dont les propriétaires refusent la chasse quand se pose un problème comme celui du sanglier ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Il est important de maintenir le droit d'organiser des battues administratives sous l'égide du préfet. Si des améliorations doivent être apportées en la matière, nous prendrons les dispositions nécessaires. S'agissant de l'entrave à la chasse, je répète que la proposition de loi déposée sur le délit d'entrave en général permettra de traiter la question.

M. Claude Bérit-Débat. – J'aurais pu poser nombre des questions qui ont déjà été formulées. Vos réponses, madame la secrétaire d'État, ne me satisfont point.

S'agissant du financement, vous ne nous avez pas convaincus, notamment en ce qui concerne les 30 millions d'euros manquants. J'espère que le fonctionnement des agences de l'eau n'aura pas à en pâtir. Nous serons très attentifs à cet égard.

Pour assurer la représentation du monde de la chasse au sein du conseil d'administration de la nouvelle instance, il faudra bien, ne vous en déplaise, un chiffre minimal ou une proportion minimale. Nous y veillerons.

Les mutualisations liées à la fusion suscitent de fortes interrogations sur les territoires : le travail accompli par l'ONCFS pourra-t-il être poursuivi ? Nos interlocuteurs locaux craignent une réduction des effectifs, alors même qu'il faudrait du personnel en plus.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Nous ne serons peut-être pas d'accord sur le financement. En tout cas, je vous réaffirme l'intention du Gouvernement de trouver une réponse pérenne sans ponctionner les agences de l'eau.

Sur la gouvernance, si l'on prévoit une représentation minimale pour les chasseurs, alors il faudrait faire de même pour les pêcheurs, les comités de bassin et toutes les catégories d'acteurs ! Nous avons eu une discussion similaire à l'Assemblée nationale pour savoir si certaines catégories de communes devaient être représentées *ès qualités*, comme les collectivités de montagne, de littoral, etc. Ne figeons pas les choses dans la loi. De plus, de telles dispositions semblent relever non pas de la loi, mais du pouvoir réglementaire. Je prends l'engagement que le monde de la chasse disposera de trois ou quatre représentants au conseil d'administration sur un effectif total de trente à quarante membres.

En ce qui concerne les agents, je veux vous rassurer. L'AFB et l'ONCFS fusionnent. Comme tous les organismes de l'État, ces agences doivent déjà réduire légèrement leurs frais de fonctionnement chaque année. Cette baisse sera intégrée dans l'organisation du nouvel établissement. Mais la mutualisation sera nationale, dans la mesure où ce sont les équipes supports nationales qui ont vocation à fusionner. La valeur ajoutée de l'établissement tient à sa présence sur le terrain. Il est donc préférable de disposer d'une équipe unique, avec un effectif suffisant, plutôt que de deux petites équipes restreintes séparées.

Mme Évelyne Perrot. – Vous avez évoqué la sécurité à la chasse et l'accompagnement des jeunes chasseurs. Tous les départements disposent d'écoles dispensant des formations préparant à l'examen délivrant le permis de chasser. Je vous invite à venir visiter celle de l'Aube : afin de renforcer la sécurité, nous avons créé un site pour simuler toutes les situations auxquelles un chasseur peut être confronté.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – J'accepte avec plaisir cette invitation !

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les trafics d'espèces protégées se développent, comme celui du chardonneret élégant. Les inspecteurs de l'environnement ne sont pas habilités à effectuer des enquêtes de police judiciaire. Leurs prérogatives seront-elles élargies ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Le texte prévoit un élargissement de leurs prérogatives en matière de police judiciaire : ils pourront obtenir de toute administration ou de tout établissement, public ou privé, des informations susceptibles d'intéresser leur enquête ou requérir le concours d'un expert dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. Leurs pouvoirs sont aussi renforcés en matière de gestion des biens saisis dans le cadre des enquêtes ou de suivi des mesures alternatives aux poursuites décidées par le procureur de la République. En outre, de nouvelles procédures ont été introduites par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, adoptée le

23 mars dernier, comme la possibilité d'une co-saisine par le procureur des inspecteurs de l'environnement et des officiers de police judiciaire lorsqu'une enquête requiert un pouvoir de coercition, ou la possibilité de délivrer une citation à comparaître et de mettre en œuvre une composition pénale sous le contrôle du procureur de la République. La Chancellerie et le ministère de la transition écologique et solidaire ont aussi lancé une mission de réflexion sur la justice environnementale et les prérogatives des inspecteurs de l'environnement. Celle-ci a déjà identifié des évolutions utiles, qui feront sans doute l'objet d'amendements, mais je considère qu'il est nécessaire de s'inscrire dans une vision plus systémique. La question est de savoir si l'on octroie aux inspecteurs de l'environnement le statut d'officiers de police judiciaire (OPJ) ; la Chancellerie comme le ministère de l'intérieur y sont réticents. Leur effectif étant réduit, ils auront toujours besoin en effet de travailler avec leurs collègues de la police ou de la gendarmerie : il ne faut pas que ce statut se retourne contre eux, comme un prétexte pour leur refuser tout concours extérieur dans leurs enquêtes. Nous cherchons à trouver le bon équilibre.

M. Jean-Marc Boyer. – Dix parcs nationaux et cinquante-trois parcs régionaux couvrent près de 20 % du territoire français. Une de leur mission essentielle est la préservation de la biodiversité. Comment seront-ils représentés au sein du nouvel office. Les parcs sont financés aujourd'hui par les communes, les départements et les régions. La création de l'OFB ne risque-t-elle pas de se transformer en une couche supplémentaire du millefeuille territorial que chacun dénonce ?

Enfin, pourriez-vous nous en dire plus sur le congrès de l'UICN à Marseille en 2020 : 9 millions d'euros cela paraît considérable !

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Les parcs nationaux et régionaux seront représentés au travers du collège des représentants de l'État. Indirectement, les parcs pourront aussi être représentés par les collectivités territoriales qui en abritent sur leur territoire.

Nous n'ajoutons aucune complexité au millefeuille territorial. Au contraire, nous simplifions puisque nous fusionnons deux établissements. Nous clarifions aussi les compétences entre, d'une part, les agences régionales de la biodiversité, créées par un partenariat entre l'établissement et les régions, et, d'autre part, les services déconcentrés de l'État.

Le congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature aura lieu en 2020 à Marseille : il est financé par l'UICN, l'État qui assure la logistique et la sécurité. Ce congrès qui a lieu tous les quatre ans constitue un moment important de la diplomatie internationale, tout comme l'est le G7. Les coûts d'organisation doivent être comparables. L'enveloppe de 9 millions est le budget total, auquel contribueront aussi les collectivités territoriales. J'ai animé le premier comité de pilotage, il y a six mois ; la région, le département, la métropole ont donné leur accord pour participer à cette opération, qui sera aussi une opération de rayonnement national puisque l'on attend plusieurs milliers de délégués avec des retombées économiques significatives pour la ville de Marseille et les environs.

M. Jérôme Bignon. – Ce texte réalise la fusion de deux établissements, mais l'AFB a été créée très récemment et résultait déjà de la fusion de plusieurs établissements publics compétents en matière de biodiversité. Je me réjouis de l'ajout de l'ONCFS, mais cela s'apparente un petit peu à une fusion à marche forcée... Surtout, je crains que la gouvernance

ne soit pas simplifiée. J'ai présidé le conseil d'administration du Conservatoire du Littoral, de l'Agence des aires marines protégées, et je siège au conseil d'administration de l'AFB. On a transformé les conseils d'administration des agences de l'État en organes de discussion alors qu'il s'agit d'organes de décision. À l'AFB, la réunion d'un conseil d'administration peut durer sept heures d'affilée ! C'est le signe d'une gouvernance mal organisée. Il est légitime que tous les membres veuillent s'exprimer, mais, avec cinquante personnes, c'est chronophage ! Je comprends que chacun veuille y siéger, mais soyons prudents. Il faut aussi organiser la suppléance pour permettre à ceux qui ne peuvent être présents le jour de la réunion d'être représentés.

Enfin, le Conseil d'État a rendu un arrêt sur la disparition des zones humides. J'ai déposé un amendement pour rétablir le droit tel qu'il avait été prévu par le législateur en 1992 pour protéger les zones humides. De nombreuses circulaires ou arrêtés sont intervenus depuis lors, qui ont dénaturé la loi.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Vous avez raison, l'AFB est une jeune agence. Mais nous avons une opportunité historique de regrouper l'AFB et l'ONFCS. Nous devons faire en sorte d'accompagner au mieux les personnels et trouver la meilleure organisation. C'est le rôle de la préfiguration. Je préside les comités de pilotage. Tout ne sera pas réglé au 1^{er} janvier 2020, mais la dynamique est lancée. Les équipes sont motivées. Beaucoup de travail a déjà été fait avec les organisations syndicales et les agents eux-mêmes.

Un conseil d'administration est un lieu de décision. Sa taille doit rester opérationnelle ; c'est pourquoi nous cherchons à limiter l'effectif à trente ou quarante membres. Il sera d'ailleurs assisté d'un comité d'orientation. Quant aux modalités de suppléance, elles seront prévues par décret.

Enfin, je veux saluer le travail que vous avez réalisé avec Mme Frédérique Tuffnell sur les zones humides, que vous avez présenté lors du dernier comité de pilotage des assises de l'eau. Vous remettrez prochainement un rapport au Premier ministre. Ce texte est une excellente occasion de traiter la question des zones humides. J'accueille favorablement l'idée de votre amendement.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, madame la secrétaire d'État. Vous constatez qu'il reste de nombreuses inquiétudes, notamment sur le financement. J'espère que vous nous apporterez des réponses lors de la discussion en séance publique la semaine prochaine.

La réunion est close à 10 h 45.

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

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif à la création de l'Office français de la biodiversité (OFB), ainsi qu'un projet de loi organique complémentaire relatif à l'application de l'article 13 de la Constitution pour la désignation du directeur général de ce nouvel établissement.

Après le rapport, nous examinerons 145 amendements. Je précise qu'ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, après consultation du président de la commission des finances, les amendements COM-58 rectifié et COM-119 rectifié.

Je salue la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas, qui remplace notre collègue Anne Chain-Larché, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, empêchée aujourd'hui.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je salue, à mon tour, la présidente Sophie Primas, et tiens à transmettre à Anne Chain-Larché ma plus vive reconnaissance pour le travail que nous avons effectué ensemble.

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a permis la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) à partir du regroupement de quatre organismes publics : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), Parcs nationaux de France, l'Agence des aires marines protégées et l'Atelier technique des espaces naturels (Aten).

L'objectif poursuivi était de rassembler les opérateurs de l'État actifs en matière de biodiversité dans une seule et même entité à des fins de simplification et d'amélioration de la cohérence des actions menées par l'État dans ce domaine.

Lors de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Gouvernement et le Parlement avaient toutefois jugé prématuré d'y intégrer l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), compte tenu des vives inquiétudes exprimées à l'époque par le monde cynégétique. À terme, il était toutefois évident que le mouvement d'unification des interventions de l'État en faveur de la biodiversité, en particulier en matière de police de l'environnement, nécessiterait une fusion de ces deux organismes.

La concertation qui a été menée depuis lors avec le monde de la chasse a finalement abouti à un accord sur la création d'un établissement public unique, et le projet de loi que nous examinons aujourd'hui vise précisément à le mettre en œuvre.

Par conséquent, il s'agit avant tout d'un texte technique, définissant les modalités de la fusion de deux établissements publics de l'État. À la différence de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016, dont notre excellent collègue Jérôme Bignon avait été rapporteur, l'ambition du présent texte n'est pas de proposer une grande réforme relative à la protection de la nature, mais bien de parachever l'évolution institutionnelle engagée en 2016.

D'aucuns pourraient considérer que ce regroupement en deux étapes séparées de plusieurs années constitue une perte de temps. À mon sens, il n'en est rien. La création de l'AFB en 2016 constituait déjà un véritable défi, exigeant du temps et un accompagnement important pour assurer la mise en place de l'agence dans de bonnes conditions, notamment par le développement d'une culture commune entre les personnels provenant des différents opérateurs fusionnés.

Par ailleurs, ce délai supplémentaire a permis de poursuivre les échanges avec les acteurs du monde de la chasse, pour permettre un rapprochement apaisé avec l'ONCFS. Il y a bien urgence à agir en matière de protection de la biodiversité, comme cela a été rappelé lors de l'audition du WWF organisée par notre commission le 13 mars dernier, mais rien ne sert d'agir dans la précipitation. Une fusion à marche forcée n'aurait fait que susciter de nouveaux conflits entre parties prenantes et des difficultés durables au sein du nouvel organisme. Le contexte actuel nous donne l'opportunité d'examiner plus sereinement le regroupement entre l'AFB et l'ONCFS.

Le projet de loi comprend trois volets distincts, mais tous liés à la création du nouvel établissement.

Le premier volet regroupe des dispositions relatives à la gouvernance et aux missions du nouvel établissement issu de la fusion entre l'AFB et l'ONCFS, ainsi qu'une série de dispositions plus techniques permettant d'assurer la continuité entre les deux établissements et la nouvelle entité, notamment en matière de patrimoine et de personnels. Je rappelle à ce titre qu'en termes d'effectifs, les deux établissements sont de taille comparable, car l'AFB et l'ONCFS comptent respectivement environ 1 300 et 1 500 agents. En termes de budget, l'AFB dispose de 224 millions d'euros et l'ONCFS de 110 millions d'euros.

Le second volet porte sur la police de l'environnement et vise à renforcer les pouvoirs de police judiciaire donnés aux inspecteurs de l'environnement. Prenant acte de l'intérêt d'une police spécialisée en matière environnementale, le projet de loi prévoit que soient substantiellement enrichies leurs prérogatives en matière d'investigation.

Le troisième volet porte sur les activités de chasse, et vise à mettre en œuvre plusieurs mesures de l'accord conclu par le Gouvernement avec le monde cynégétique et du plan Biodiversité de juillet 2018. Il inscrit notamment dans la loi l'engagement des fédérations de chasseurs d'amplifier leurs actions en faveur de la biodiversité, ainsi que la mise en place d'un dispositif de gestion adaptative, qui permettra d'adapter à l'état de conservation de certaines espèces le nombre de spécimens pouvant être prélevés.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit également un transfert aux fédérations des chasseurs de la gestion des associations communales de chasse agréées et de la mise en œuvre des plans de chasse, ainsi qu'une suppression du timbre national grand gibier, qui devrait être remplacé par une participation territoriale à l'hectare, pour financer la prévention et l'indemnisation des dégâts de grand gibier.

Il s'agit d'une modification importante, qui aura pour conséquence de décentraliser le financement au niveau des fédérations départementales, avec une moindre péréquation au niveau national. La Fédération nationale des chasseurs y est très favorable, mais je ne suis pas certain que l'ensemble des fédérations départementales aient pleinement pris connaissance de l'impact de cette évolution.

Depuis la transmission du texte par l'Assemblée nationale, j'ai souhaité entendre les principaux acteurs concernés par cette réforme : la direction et les représentants du personnel de chacun des deux établissements publics concernés par la fusion, le préfigurateur du futur établissement, les services du ministère de la transition écologique et solidaire, les représentants des chasseurs ainsi que des associations de protection de l'environnement.

Un grand nombre de ces auditions ont été menées en commun avec ma collègue Anne Chain-Larché, avec laquelle nous avons travaillé en bonne intelligence. Plusieurs membres de notre commission ont également assisté à ces auditions.

Il ressort de ces consultations et de nos travaux préparatoires que ce projet de réforme est globalement bien accepté par les parties prenantes. Néanmoins, certains ajustements sont nécessaires pour assurer une mise en place du nouvel établissement dans de bonnes conditions.

Longuement débattue par nos collègues députés, la question de la gouvernance du conseil d'administration du futur établissement n'a pas manqué d'illustrer certaines interrogations que le rapprochement de l'AFB et de l'ONCFS continue de susciter. Dans le souci d'assurer aux actions du futur OFB la légitimité que requiert l'exercice de missions élargies, je vous proposerai d'orienter le texte vers un conseil d'administration intégrateur de l'ensemble des parties intéressées et où l'État devra, pour construire une majorité, tenir compte de toutes les sensibilités exprimées.

Par ailleurs, le volet relatif aux missions de police des inspecteurs de l'environnement m'a paru devoir être enrichi de certaines dispositions relatives à leurs pouvoirs de coercition. Si le texte qui nous a été transmis se montrait satisfaisant quant à leurs prérogatives d'enquête, il subsistait une lacune, dont plusieurs collègues se sont fait l'écho, à propos de ces pouvoirs particuliers. Sans aller jusqu'à les doter de tous les attributs d'officiers de police judiciaire, dont ils n'ont pas la formation, je proposerai quelques ajustements allant dans le sens d'une police plus efficace.

Enfin, certaines évolutions apportées aux activités de chasse appellent des compléments. Nous examinerons en particulier des propositions visant à inscrire dans la loi l'engagement qu'a pris l'État de contribuer au financement des actions de protection de la biodiversité menées par les fédérations de chasseurs. Des précisions pourraient également être apportées à la mise en œuvre des plans de chasse, afin de mieux lutter contre les dégâts de grand gibier, qui sont à l'origine de nombreuses difficultés dans nos territoires, en particulier pour les agriculteurs et les forestiers.

Permettez-moi de conclure par deux observations plus générales sur le contexte dans lequel nous examinons ce projet de loi.

Ma première observation est une inquiétude, concernant les moyens dont disposera le futur établissement public. Compte tenu des mesures financières prises en loi de finances pour 2019 et d'autres mesures annoncées par le Gouvernement dont les modalités restent à définir, le budget de l'ONCFS, et donc du futur OFB, se retrouve grevé d'un besoin de financement supplémentaire de 40 millions d'euros.

J'ai fait part, au cours de l'audition par notre commission hier de la secrétaire d'État, de mon inquiétude quant à la réponse que l'État entend donner à cette situation ainsi que de notre souhait de ne pas voir ce déficit comblé par une augmentation de la contribution des agences de l'eau.

En renvoyant ce sujet à la prochaine loi de finances, et en indiquant qu'elle demandera qu'une partie seulement de ce besoin de financement soit couverte par des crédits budgétaires, les réponses données par la secrétaire d'État ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Ma seconde observation est une expression d'optimisme, concernant l'état d'esprit des parties prenantes quant à cette réforme. Je me réjouis en effet que ce projet de fusion se présente dans une atmosphère plus constructive et apaisée que celle qui avait présidé au débat sur le projet de loi biodiversité entre 2014 et 2016.

Chacun a compris qu'il était indispensable de sortir d'une opposition stérile et caricaturale entre défenseurs et opposants de la biodiversité.

À cet égard, je rappellerai que les chasseurs ont un rôle important à jouer pour la régulation de certaines espèces qui font des ravages dans les campagnes et posent à leur tour des problèmes d'équilibre pour les autres espèces et les habitats naturels. Ils disposent par ailleurs d'une connaissance très précise de l'état des territoires, qui en fait des acteurs incontournables en matière de suivi et de gestion de la biodiversité.

De même, les agriculteurs se sont appropriés ces questions de longue date et il est indispensable de les accompagner vers un modèle agricole plus durable, comme l'avait bien souligné notre collègue Pierre Médevielle à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dit « Égalim », en juin 2018.

Nul n'est indifférent au recul de la biodiversité et chacun doit assumer sa part de responsabilité en la matière, en tenant compte des besoins, des contraintes et des préoccupations des autres parties prenantes. C'est en privilégiant des solutions partagées, concrètes et pragmatiques, élaborées au plus près du terrain, que nous assurerons une coexistence durable des différentes activités et une meilleure protection de la biodiversité.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour votre travail sur ce sujet sensible, qui suscite des positions fortes et souvent antagonistes des différentes parties. Votre grande connaissance du sujet et votre diplomatie naturelle vont nous conduire à adopter tout à l'heure un texte amendé qui devrait faire l'objet d'un examen en séance relativement apaisé. C'est le vœu que je forme.

Mme Sophie Primas, présidente et rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, en remplacement de Mme Anne Chain-Larché. – Je vous prie d’excuser Anne Chain-Larché, qui assiste à des obsèques ce matin.

La commission des affaires économiques partage les objectifs et la philosophie du projet de loi qui tend à améliorer l’organisation et la coopération des acteurs en matière de biodiversité. Si elle a approuvé la fusion de l’AFB et de l’ONCFS, fusion acceptée par les chasseurs, elle s’est néanmoins interrogée sur les moyens financiers et humains dont disposera le nouvel établissement.

Lors de son audition hier, la secrétaire d’État a confirmé qu’il manquait 41 millions d’euros et qu’elle souhaitait que 30 millions soient financés par des crédits budgétaires de l’État. Nous constatons cependant que les agences de l’eau devront être mises à contribution. Ces ponctions sur les agences de l’eau sont intolérables. Elles vont à rebours du principe selon lequel l’eau paie l’eau, et mettent à mal les investissements en matière d’eau potable et d’assainissement des collectivités territoriales.

J’espère que la secrétaire d’État pourra apporter des réponses plus précises sur cette question du financement lors de l’examen en séance.

Sans remettre en cause les dispositifs proposés, la commission des affaires économiques a adopté, sur la proposition de sa rapporteure Anne Chain-Larché, trois séries d’amendements : des amendements sur l’Office français de la biodiversité afin de donner leur juste place aux chasseurs et aux acteurs économiques concernés par la biodiversité – je pense aux agriculteurs et aux forestiers ; d’autres renforçant les pouvoirs des inspecteurs de l’environnement ; enfin, des amendements portant sur les missions des chasseurs, notamment sur la définition des plans de chasse.

M. Hervé Maurey, président. – J’adhère aux propos qui ont été tenus sur les questions de financement. Il n’est tout de même pas souhaitable que les agences de l’eau en viennent à s’endetter parce que leurs résultats sont ponctionnés... Je rappelle que le Gouvernement a fixé, de manière justifiée d’ailleurs, des objectifs en termes de renouvellement des réseaux et de qualité de l’eau.

M. Ronan Dantec. – Je remercie le rapporteur pour sa présentation. L’enjeu est de conduire l’ensemble des acteurs de la nature et de la biodiversité à développer des stratégies communes. Je soutiens la logique de la fusion, que j’avais déjà défendue en 2016.

La création d’une police de l’environnement est une bonne chose. Je suis moi aussi inquiet s’agissant des moyens financiers.

Il faut aller vers une approche axée sur les milieux et les territoires, contrairement à l’approche tournée vers le prélèvement d’espèces, celle des milieux de la chasse, que je ne veux ni critiquer ni caricaturer, car nous avons besoin de chasseurs en France. Ouvrir la gouvernance à davantage d’acteurs me semble aller dans le bon sens.

Je regrette que quelques amendements tendent à conforter une image désuète de la chasse. Cette défense corporatiste nuit à la défense des intérêts des chasseurs.

M. Rémy Pointereau. – Je remercie Jean-Claude Luche et Anne Chain-Larché pour le travail qu’ils ont effectué.

Je partage une grande partie des observations faites par le rapporteur, notamment sur les moyens financiers. Je n'approuve pas les prélèvements faits sur les agences de l'eau.

Le système mis en place pour les dégâts de gibier fonctionnait relativement bien, avec le prélèvement sur le timbre national grand gibier et sur les bracelets grand gibier. Aujourd'hui, une taxe supplémentaire sur le foncier, pourtant déjà largement imposé, est mise en place. Mais qui paiera pour les territoires non chassés ?

Enfin, il faut évoquer la place des chasseurs dans l'OFB. L'État se réserve la majorité des 35 sièges. Il n'est pas acceptable que les chasseurs ne soient représentés que par un ou deux membres sur les 35 sièges du conseil d'administration, dans lequel l'État aura la majorité.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons le même débat sur la place de l'État s'agissant des textes relatifs à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, qui font l'objet d'une commission mixte paritaire. Le sort de celle-ci dépend en grande partie de ce point. L'État essaie toujours d'avoir une mainmise totale sur ces agences.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je remercie également le rapporteur. Nous partageons les orientations de son rapport et nous félicitons de la création de l'OFB. Il faut être prudent sur le terme « fusion » : il s'agit de la création d'une nouvelle entité, qui devra déboucher sur une culture commune. La culture de l'AFB, qui a déjà connu une reconfiguration récente, devra être mariée à celle de l'ONCFS. Il faut agréger ces deux blocs, d'où la nécessité de parvenir à une gouvernance équilibrée.

Nous partageons l'inquiétude sur les moyens financiers, et les propos de Mme la secrétaire d'État hier ne nous ont pas rassurés : l'eau ne va pas servir à financer l'eau...

Nous nous félicitons de l'affirmation d'une chasse durable. Il faut reconnaître la contribution des chasseurs à la biodiversité.

Le renforcement des missions de police de l'environnement est également un point satisfaisant.

M. Guillaume Chevrollier. – À l'heure où la biodiversité recule partout dans nos territoires, il faut stabiliser les structures pour mener une politique efficace de reconquête de biodiversité, avec des acteurs clairement identifiés sur le terrain.

Je rejoins les observations faites sur les moyens financiers. Les agences de l'eau ont besoin de financements pour mettre en œuvre les Assises de l'eau. Veillons à sanctuariser leurs moyens.

Je partage l'avis du rapporteur : puisque l'OFB permet de réunir tous les acteurs de la biodiversité, il faut s'assurer que la gouvernance soit équilibrée. Espérons que cet office permette de développer un esprit collectif. Nous devons faire preuve de vigilance.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous constatons une évolution très nette : l'ensemble des acteurs ont pris acte du rôle majeur de la biodiversité et de l'importance d'une gestion la plus satisfaisante possible.

Monsieur Dantec, les chasseurs et les pêcheurs ont pris conscience de la nécessité de préserver certaines espèces. Le texte constitue une avancée à cet égard.

Monsieur Pointereau, nous sommes tous d'accord sur le financement ! Il manque 40 millions d'euros. Mme la secrétaire d'État nous a indiqué que Bercy lui avait promis cette somme. Mais ce seront des vases communicants ! Je suis très inquiet, car nous avons oublié que l'eau devait financer l'eau.

La taxe à l'hectare sera difficile à appliquer, et les différences entre départements seront très importantes. L'Aude a fixé la taxe à 1,3 euro par hectare, ce qui est énorme !

Monsieur Houllégatte, si les fédérations départementales font des efforts en matière de diversité, elles percevront une incitation financière.

S'agissant des missions en matière de police de l'environnement, il fallait donner des pouvoirs supplémentaires aux agents de l'ONCFS, qui sont assermentés. Il faut faire preuve de pragmatisme.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je suis favorable aux amendements identiques COM-61 rectifié *bis* de notre collègue Jérôme Bignon et COM-116 rectifié *bis*.

Cependant, je veux souligner que la géodiversité, à laquelle ces amendements font allusion, et la biodiversité ne se confondent pas. Nous examinons un projet de loi dont le périmètre se limite à l'Office français de la biodiversité et de la chasse (OFBC) – je proposerai en effet plus loin d'ajouter la chasse – ; je serai contraint de ne pas être aussi favorable à une série d'amendements visant à intégrer le vocable « géodiversité » aux missions du futur OFBC.

La conservation et la valorisation du patrimoine géologique sont déjà assurées par deux organes particuliers, le Muséum d'histoire naturelle et le Bureau de recherches géologiques et minières. L'ajout d'une mission propre à la géodiversité pourrait produire une confusion dommageable, dans un contexte de rapprochement et de financement contraint où les deux établissements n'ont pas immédiatement besoin que leurs missions soient augmentées.

Les amendements identiques COM-61 rectifié bis et COM-116 rectifié bis sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Le rapprochement des deux établissements publics ne peut se comprendre comme une absorption de l'un par l'autre. Les personnels que nous avons auditionnés ont bien compris qu'il était nécessaire de rechercher la plus grande efficacité.

L'avis est favorable sur les amendements COM-45 et COM-1.

M. Ronan Dantec. – Je comprends la vision tactique adoptée par le rapporteur pour faciliter la fusion. Mais sous-entendre que la chasse ne fait pas partie de la biodiversité me paraît contreproductif.

Les amendements identiques COM-45 et COM-1 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-84 rectifié, bien que porté à l’article 1^{er}, traite d’une matière que nous aborderons plutôt lors de l’examen de l’article 2. En intégrant le ministère de l’intérieur à la tutelle du futur OFBC, il vise à renforcer la mission de police administrative et judiciaire des inspecteurs de l’environnement. Cette intention est d’ailleurs clairement explicitée par la mention d’un service de police spécialisé à l’échelon départemental.

J’apporterai des explications plus détaillées lorsque nous aborderons l’article 2. Le sujet des missions de police de l’environnement est trop important pour qu’il soit abordé de façon éclatée.

L’avis est défavorable.

L’amendement COM-84 rectifié n’est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-59 rectifié est l’un des amendements que j’évoquais précédemment concernant la géodiversité.

L’avis est défavorable, de même que sur l’amendement COM-109 rectifié, quasiment identique.

Les amendements COM-59 rectifié et COM-109 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable sur l’amendement COM-95 qui est également un amendement « géodiversité ».

L’amendement COM-95 n’est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-42 de la commission des affaires économiques et COM-98 prévoient de repositionner la mission de « contribution à l’exercice de la police administrative et judiciaire » au premier rang des missions qui seront attribuées au nouvel établissement public. La portée de ces amendements est exclusivement symbolique, l’ordre d’énonciation des missions n’ayant aucun impact sur leur hiérarchisation, mais je pense tout de même important d’envoyer aux inspecteurs de l’environnement le message fort d’une reconnaissance de leurs attributions de police.

L’avis est favorable.

Les amendements identiques COM-42 et COM-98 sont adoptés.

Les amendements identiques COM-131 et COM-85 rectifié, satisfaits, deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-12 rectifié *ter* et COM-73 rectifié *bis*. L’article L. 421-1 du code de l’environnement dispose en effet que l’ONCFS concourt à la restauration et à la gestion de la faune sauvage et de ses habitats, et à la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse. Il me paraît donc plus qu’opportun de réinsérer cette mission au sein de celles du futur OFBC, qui semble avoir pâti là d’un oubli.

*Les amendements identiques COM-12 rectifié *ter* et COM-73 rectifié *bis* sont adoptés.*

L'amendement de cohérence rédactionnelle COM-3 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-60 rectifié et COM-110 rectifié sont des amendements « géodiversité ». Avis défavorable.

Les amendements COM-60 rectifié et COM-110 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-149 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-111 rectifié, qui est également un amendement « géodiversité ».

L'amendement COM-111 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-146 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements « géodiversité » COM-96, COM-112 rectifié, COM-113 rectifié, COM-114 rectifié et COM-115 rectifié.

Les amendements COM-96, COM-112 rectifié, COM-113 rectifié, COM-114 rectifié et COM-115 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis favorable sur l'amendement COM-32 qui vise à maintenir l'organisation matérielle du permis de chasse dans les missions du futur OFBC.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement « géodiversité » COM-97.

L'amendement COM-97 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-103 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous abordons une série d'amendements portant sur un sujet particulièrement délicat de l'article 1^{er} : la composition du conseil d'administration du futur établissement. L'audition de Mme Wargon par notre commission hier matin a mis en lumière nos divergences de vues.

Premièrement, la secrétaire d'État nous a rappelé que la qualité d'établissement public administratif dont serait revêtu le futur OFBC appelait comme une évidence l'acquisition d'une majorité aux représentants de l'État. Or l'ONCFS, explicitement mentionné par le code de l'environnement comme établissement public administratif, échappe précisément à ce principe et ne s'en est jusqu'à présent pas porté plus mal. Il est même heureux qu'un établissement public, qui se distingue justement d'une administration ou d'un service en ce qu'il est détenteur d'une personnalité morale autonome, puisse laisser une part substantielle des voix aux parties dont il entend régir l'activité. J'aurai donc l'occasion de me prononcer en faveur d'un retrait de cette majorité acquise à l'État.

Deuxièmement, l'efficacité d'un conseil d'administration dépend de l'agilité de sa structure. Pour cela, il ne nous faut pas verser dans l'écueil d'une instance pléthorique où l'on ne parviendrait à prendre aucune décision.

C'est pourquoi l'amendement COM-63 rectifié *bis*, qui entend définir un minimum sans fixer de maximum, ne me paraît pas opportun dans sa rédaction.

L'amendement COM-63 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – La commission des affaires économiques a estimé que les chasseurs et d'autres acteurs du secteur économique n'étaient pas – ou mal – représentés au sein du nouvel établissement. Nous proposons de rééquilibrer la composition du conseil d'administration. Tel est le sens de plusieurs de nos amendements : un amendement mentionnera expressément les représentants des agriculteurs et des forestiers dans le deuxième collège, l'amendement COM-46 inclura les représentants des espaces naturels dans le premier collège et un autre amendement aura pour objet de ne pas donner la majorité au premier collège et en contrepartie d'instaurer un droit de veto au bénéfice de l'État.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-46 serait de nature à prolonger inutilement les divergences entre l'AFB, dont les gestionnaires d'espaces naturels comptent parmi les principaux administrateurs, et l'ONCFS, dont les administrateurs actuels se retrouveraient exclusivement entre eux dans le deuxième collège. Cela me semble contredire l'objectif premier qui anime ce projet de loi.

Par ailleurs, la légitime inquiétude qu'exprime cet amendement de pouvoir atténuer la primauté du premier collège est à mon sens largement satisfaite par l'amendement COM-31, auquel je suis favorable.

L'avis est donc défavorable sur l'amendement COM-46.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Je prends acte de la position du rapporteur, même si je ne comprends pas son premier argument. On ne raisonne pas par collège au sein d'un conseil d'administration.

Les gestionnaires de parcs naturels sont des représentants de l'État.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il me semble plus judicieux de les placer dans le deuxième collège.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-31 vise à retirer la majorité acquise aux représentants de l'État pour lui substituer la nomination d'un commissaire du Gouvernement qui serait titulaire d'un droit de tirage ainsi que d'un droit de veto.

Je vois deux avantages à cet amendement : d'une part, il réduit le nombre de membres du collège 1 et participe donc au contrôle du nombre total de membres du conseil d'administration ; d'autre part, il contraint l'État, dont certains pouvoirs sont tout de même maintenus, à construire une majorité autour des différentes parties pour faire passer ses décisions.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'amendement COM-65 rectifié bis devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-33 précise que les représentants des associations de gestion agricole et forestière figureront au sein du deuxième collège. La précision me paraît d'autant plus bienvenue que les agriculteurs et les forestiers sont les seuls représentants d'intérêts mentionnés dans l'un des deux conseils d'administration des deux établissements qui n'aient pas été explicitement mentionnés dans la composition du nouveau. L'avis est favorable.

L'amendement COM-33 est adopté.

L'amendement COM-99 devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous abordons le sujet de la pondération des représentants des chasseurs.

Là encore, je me dois d'exprimer un désaccord avec les propos tenus par Mme la secrétaire d'État hier devant notre commission. Il n'est pas exact que la définition d'une proportion au sein d'un conseil d'administration soit de niveau réglementaire, de même qu'il n'est pas dangereux qu'une seule catégorie d'intérêts soit concernée par ladite proportion. Le conseil d'administration de l'ONCFS, composé pour majorité de représentants du monde cynégétique, en offre le meilleur exemple.

On nous a également affirmé qu'il était illégitime que seuls les chasseurs soient mentionnés par la définition d'un quantum. Mais c'est en raison du caractère spécifique de leur représentation. La plupart des autres parties prenantes – espaces naturels, secteurs économiques, acteurs agricoles et forestiers – sont structurées en établissements publics ou en agences spécialisées, dotées de services suffisamment dimensionnés pour en faire de vraies petites administrations. Le monde cynégétique est fondamentalement associatif, et ne repose pas sur un fonctionnement en structure. Il est donc normal que son mode de désignation tienne compte de la spécificité de sa représentation.

Toutefois, et c'est le sens de l'amendement COM-147 que je vous propose, je crois plus opportun, en cohérence avec les propos que je viens de tenir, de réunir sous le quantum des 10 % la Fédération nationale des chasseurs, les fédérations départementales des chasseurs et la Fédération nationale de la pêche. C'est pourquoi je propose aux auteurs des amendements qui suivent sur ce sujet de se rallier au mien.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Je retire l'amendement COM-34 !

L'amendement COM-34 est retiré.

L'amendement COM-147 est adopté ; les amendements COM-13 rectifié ter, COM-123 rectifié bis et COM-74 rectifié bis deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-101. Il vise à réintégrer une dimension déjà prise en compte au sein du conseil d'administration de l'AFB, qui permet de désigner au sein du deuxième collège des associations spécialisées dans l'éducation à l'environnement.

L'amendement COM-101 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-52 rectifié précise que le collège des parlementaires membres du conseil d'administration de l'OFBC devra comprendre deux représentants des territoires ultramarins. L'avis est favorable.

L'amendement COM-52 rectifié est adopté.

L'amendement COM-64 rectifié bis devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-100 prévoit que le collège des parlementaires devra être nécessairement paritaire. Cette précision n'est pas utile dans la mesure où elle figure déjà dans la loi du 3 août 2018 relative à la nomination de parlementaires dans des organismes extra-parlementaires.

C'est donc une demande de retrait, ou à défaut un avis défavorable.

L'amendement COM-100 est retiré.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à imposer à chaque organisme de désignation la parité des membres qu'il envoie au conseil d'administration du futur OFBC. J'y suis bien entendu favorable.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – *Avis favorable sur l'amendement COM-14 rectifié ter* qui, en supprimant la possibilité ouverte au conseil d'administration de déléguer ses compétences à un comité d'organisation, entend conserver au conseil l'efficacité d'une structure souple, resserrée et surtout unique décisionnaire.

L'amendement COM-14 rectifié ter est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Bien que je partage l'intention qui anime l'amendement COM-6, qui énonce un principe de parité globale, il me paraît amplement satisfait par l'amendement que nous avons adopté sur l'obligation de chaque organe de désignation de respecter la parité. C'est pourquoi l'avis sera défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Bien que notre commission se montre traditionnellement défavorable aux rapports, je suis tenté de vous suggérer une exception.

L'amendement COM-102 de M. Bérít-Débat tend à étayer l'objet de ce rapport, qui regarde le financement de l'OFBC, en visant plus particulièrement le versement de sa contribution de 10 euros par permis aux chasseurs. Cela nous intéresse au plus haut point.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je vous prie d'excuser l'absence de Claude Bérít-Débat, qui n'a pas pu être là aujourd'hui.

L'amendement COM-102 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-57 rectifié est tout à fait opportun, car il restitue la base légale permettant d'étendre la définition des aires marines protégées. Je crois par ailleurs savoir que cet amendement est particulièrement bien accueilli par les services.

L'amendement COM-57 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – *Avis défavorable sur l'amendement « géodiversité » COM-117 rectifié.*

L'amendement COM-117 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – *Avis favorable sur l'amendement COM-148 rectifié qui précise les relations conventionnelles entre l'OFBC et ses prestataires de services informatiques.*

L'amendement COM-148 rectifié est adopté et devient article additionnel.

L'article 1^{er} bis est adopté modifié par l'amendement COM-45.

Article 2

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous en arrivons maintenant à l'article 2, qui traite des pouvoirs de police, particulièrement judiciaire, des inspecteurs de l'environnement et des autres fonctionnaires et agents publics habilités.

Je souhaiterais à ce stade vous livrer en quelques mots la « doctrine » que je vous propose en la matière, qui tentera de faire la synthèse des divers amendements sur cet article.

D'abord, il faut se rappeler que les agents publics chargés de la police de l'environnement ne sont pas des officiers de police judiciaire (OPJ). D'une part, les OPJ forment un corps à part entière, alors que les agents de police environnementale appartiennent à des corps de fonction publique très différents et ne partagent pas tous la même culture. D'autre part, les agents de police environnementale ne possèdent ni la formation, qui est exigeante – près d'un mois de formation aux cas particuliers d'interrogation sous contrainte et de détention – ni les locaux adaptés à l'exercice de missions d'OPJ. Il ne me semble pas judicieux de confondre ces deux fonctions ou, à tout le moins, de considérer suffisant de revêtir les premiers des attributs des seconds. De nombreux amendements qui suivront tendent effectivement à calquer les pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement sur ceux des OPJ, dessinant ainsi une catégorie que le droit n'a pas encore consacrée : les officiers de police environnementale, auxquels je ne me montrerai pas favorable.

Néanmoins, si le projet de loi se montre satisfaisant dans l'extension des pouvoirs d'investigation de la police environnementale, il reste exagérément silencieux pour ce qui concerne leurs pouvoirs de coercition. L'équilibre est délicat à trouver : je ne souhaite pas que leur soient attribuées des prérogatives propres aux OPJ, telles les auditions sous contrainte, les perquisitions ou les gardes à vue, mais j'entends pour autant renforcer leur efficacité. C'est

pourquoi j'estime plus opportun de passer par un alourdissement des sanctions menaçant le contrevenant plutôt que par une amplification de pouvoirs de police déjà largement étoffés.

C'est la position que je défendrai tout au long de cet article 2.

Mon amendement COM-145 porte sur les pouvoirs de police.

M. Ronan Dantec. – Je partage l'analyse du rapporteur.

L'amendement COM-145 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-7 vise à étendre les pouvoirs d'auditions libres sur convocation aux gardes champêtres.

Je n'y vois à titre personnel aucun inconvénient, étant donné que les gardes champêtres ont le statut de fonctionnaires publics territoriaux, recrutés par le maire pour l'exercice de missions de police spéciale. J'attire seulement votre attention sur l'annonce récente du ministre de l'intérieur, qui a donné une suite favorable à certaines préconisations du rapport Thourot-Fauvergne, notamment celle de fusionner à terme le corps des gardes champêtres avec celui des agents de police municipale.

Cet amendement a donc de grandes chances d'être satisfait dans un avenir relativement proche, mais je donne tout de même un avis favorable.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-72 prévoit d'élargir l'habilitation à la recherche et au constat d'infraction à des gardes particuliers assermentés. Je ne suis pas favorable à ce que soit traversée la ligne rouge d'une attribution de pouvoirs de police judiciaire à des agents qui ne sont pas attributaires de prérogatives de puissance publique.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – *L'amendement COM-87 rectifié* entend attribuer aux inspecteurs de l'environnement les moyens actuellement réservés à la police et à la gendarmerie nationale pour immobiliser les moyens de transport dans des cas de délits de fuite ou de crimes flagrants. Il me pose, tant dans sa forme que son fond, plusieurs problèmes : il attribue aux inspecteurs de l'environnement des prérogatives définies par le ministère de l'intérieur, qui ne possède pas la tutelle sur l'OFBC ; il confie à ces inspecteurs des pouvoirs répressifs propres aux OPJ.

L'avis est défavorable, de même que sur l'amendement COM-94 rectifié.

Les amendements COM-87 rectifié et COM-94 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-39 est particulièrement intéressant en ce qu'il réunit sous un même article l'ensemble des pouvoirs de police dont disposent les inspecteurs de l'environnement comme délégués du procureur de la République. Ces pouvoirs sont essentiellement facilitateurs : ils permettent aux inspecteurs de l'environnement de mettre en œuvre des réponses pénales alternatives, de transmettre des

compositions pénales ou de notifier des convocations en justice, toutes ces mesures étant émises par le parquet. L'avis est favorable.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je ne peux que me montrer favorable à l'amendement COM-8, qui vise à donner aux gardes champêtres le droit de fouiller les carniers et les sacs à gibier.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – En cohérence avec ma position précédemment exprimée, je ne suis pas favorable à l'amendement COM-91 rectifié qui étend les pouvoirs d'investigation des inspecteurs de l'environnement à l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques. Il vise à leur conférer, à l'instar d'autres amendements, une attribution spécifique aux OPJ et me semble par ailleurs largement satisfait par les articles L. 172-9 et L. 172-11 du code de l'environnement.

Je suis également défavorable aux amendements COM-90 rectifié et COM-89 rectifié.

Les amendements COM-91 rectifié, COM-90 rectifié et COM-89 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-66 rectifié tend à habiliter les agents de développement des fédérations de chasseurs à rechercher et constater des infractions au code de l'environnement, autrement dit à exercer des missions de police judiciaire. En cohérence avec ma position initiale, les agents mentionnés n'étant pas des agents de droit public, mon avis est défavorable.

L'amendement COM-66 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-71 définit un dispositif intégré de police spéciale de l'environnement déployé au niveau départemental. Bien qu'intéressante, l'intégration des gardes particuliers assermentés ne rentre pas dans le schéma d'équilibre. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-143 précise le régime juridique de police exercée par les gardes du littoral. Il vise tout d'abord à les habiliter à relever le délit d'entrave à l'exercice de leur fonction de police, passible de 6 mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Il prévoit ensuite d'élargir aux gardes du littoral de droit privé l'habilitation à constater les infractions commises sur le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Ces gardes de droit privé étant également commissionnés par le ministre et assermentés, recevant la même formation et exerçant une compétence identique sur le même domaine que les gardes du littoral de droit public, leur habilitation à la recherche et au constat d'infractions se justifie pleinement.

L'amendement COM-143 est adopté.

L'amendement COM-55 rectifié, satisfait, devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-141 apporte quelques précisions au régime juridique de la police exercée par les agents de réserve naturelle : en premier lieu, il leur permet de relever les délits d'obstacle à leurs fonctions, qui seront constitutifs d'une faute pénale punissable de 6 mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ; en second lieu, il harmonise le régime des infractions commises en périmètre de protection de réserve naturelle avec celui des infractions commises au sein de la réserve naturelle.

L'amendement COM-141 est adopté.

Les amendements COM-54 rectifié et COM-53 rectifié, satisfaits, deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-15 rectifié *quater*, COM-75 rectifié *bis*, COM-92 rectifié et COM-133 donnent aux inspecteurs de l'environnement accès aux fichiers d'antécédents judiciaires, également ouverts aux services des douanes et aux services fiscaux, afin de lutter contre les trafics de certains animaux ou espèces. L'ouverture progressive de ce périmètre d'habilitation montre bien que nous ne visons pas là une prérogative exclusivement réservée aux OPJ. L'avis est donc favorable.

Les amendements COM-15 rectifié quater, COM-75 rectifié bis, COM-92 rectifié et COM-133 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-86 rectifié propose de transformer les inspecteurs de l'environnement en service de police judiciaire. Nous avons déjà abordé ce sujet : avis défavorable.

L'amendement COM-86 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Même avis défavorable sur l'amendement COM-118 rectifié *bis* quasiment identique au précédent.

L'amendement COM-118 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-35 rectifié concerne l'affectation des biens saisis. Lors de nos auditions, nous nous sommes aperçus que les agents manquaient de matériels. Tous les matériels saisis qui ne sont plus la propriété d'un tiers doivent être affectés à ces services, d'où mon avis favorable.

L'amendement COM-35 rectifié est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-140 complète celui de notre collègue Anne Chain-Larché, qui permet d'affecter aux missions de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement les biens saisis au cours d'une enquête. Son amendement ne permet cette affectation qu'après la prononciation d'une décision judiciaire définitive. Pour éviter que ces affectations n'interviennent qu'après des délais excessivement longs, au cours desquels le matériel saisi se sera détérioré, mon amendement prévoit une affectation dès la saisie du bien.

L'amendement COM-140 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-104 est satisfait par celui de Mme Anne Chain-Larché.

L'amendement COM-104, satisfait, devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-9 redéfinit les incompatibilités frappant les membres de conseil d'administration qui sont en même temps gardes particuliers assermentés. Les règles énoncées par le droit actuel paraissent excessivement rigides et l'amendement propose un assouplissement bienvenu. Avis favorable.

L'amendement COM-9 est adopté.

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

L'article 2 bis A est adopté sans modification.

Article 2 bis B (nouveau)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-11 rectifié obéit à un impératif de sécurité juridique. Notre attention a été attirée sur le risque d'attribuer à une collectivité territoriale le pouvoir d'interdire l'introduction d'espèces végétales et animales envahissantes, car ces interdictions sont en grande partie régies par la réglementation européenne. Le transfert de cette compétence à la Corse nous expose effectivement au danger que les listes d'espèces que la France doit tenir à jour au regard de ses obligations européennes ne soient pas actualisées selon le même rythme sur l'ensemble du territoire national, d'où des risques de contentieux potentiellement lourds.

Cela étant, je suis sensible aux arguments déployés par nos collègues corses, qui pointent les ravages d'une bactérie tueuse spécifique, la *Xyllela fastidiosa*, et qui appelle une réponse locale. Je m'en remets donc à votre sagesse.

M. Charles Revet. – Je ne suis pas expert de la question, mais il m'a été indiqué que la législation en vigueur permettait de lutter efficacement contre cette bactérie.

M. Jean-Jacques Panunzi. – Depuis la loi de janvier 2002, la Corse, qui est la région la plus décentralisée de France, dispose de la compétence environnement. Il convient donc de laisser au président de l'exécutif corse le soin d'établir la liste des plantes qui peuvent arriver en Corse, avec bien entendu l'aval du Conseil scientifique régional. En outre, cet amendement a été voté à l'unanimité à l'Assemblée.

M. Michel Dennemont. – À La Réunion, cette réglementation est déjà en vigueur, ce qui protège l'île.

M. Jean-Jacques Panunzi. – La réglementation vise les plantes qui peuvent ou ne peuvent pas être importées. Mais elle n'a pas permis d'empêcher l'importation d'oliviers porteurs de la bactérie tueuse qui s'est répandue dans diverses zones corses. Or, la Corse n'a pas besoin de faire entrer des oliviers venant d'Espagne ou des Pouilles.

L'amendement COM-11 rectifié est retiré.

L'article 2 bis B est adopté sans modification.

Article 2 bis C (nouveau)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-81 prévoit que la vidéoprotection pourra être utilisée non seulement pour la prévention mais aussi pour la verbalisation de l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets. Le recours à la vidéoprotection à des fins de prévention permet déjà d'inclure le recueil de preuves pour la répression d'infraction en matière d'abandon de déchets. L'amendement étant satisfait, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-82 rectifié abaisse à dix jours le délai donné à un producteur ou détenteur de déchets pour présenter ses observations en réponse à un signalement par le maire de faits contrevenant à la législation applicable aux déchets, avant une mise en demeure. Actuellement fixé à un mois, ce délai est trop long, ce qu'ont constaté de nombreux maires dans l'exercice de leurs missions de police. Avis favorable.

L'amendement COM-82 rectifié est adopté.

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

L'article 2 bis est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 2 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-83 prévoit que le maire peut mettre en œuvre certaines mesures d'office, lorsqu'une infraction se commet en matière de législation des déchets. En réalité, ce cas de figure est déjà prévu par une disposition permettant au maire d'intervenir en urgence, en cas de danger grave et imminent pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. Avis défavorable.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Bien que je comprenne l'intention qui anime l'amendement COM-88 rectifié, je suis d'une extrême prudence lorsqu'il s'agit de durcir un arsenal pénal dont je rappelle qu'il ne définit que des peines *a maxima*. Avis défavorable.

L'amendement COM-88 rectifié n'est pas adopté.

Article 3

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-67 élargit le périmètre des actions financées par les fédérations départementales des chasseurs. Il supprime aussi le critère de la validation départementale pour l'obligation de dépense incombant aux fédérations départementales. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-67 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-134, COM-37 et COM-62 rectifié *ter* confient aux fédérations des chasseurs la responsabilité de collecte, de production et de transmission de données pour le compte du ministre chargé de l'environnement et de l'Office français de la biodiversité.

Les amendements identiques COM-134, COM-37 et COM-62 rectifié ter sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-68 et COM-127 rectifié *bis* modifient les missions des fédérations départementales des chasseurs : elles assureront la validation du permis de chasser et elles apporteront leur concours à l'organisation des examens du permis. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-68 et COM-127 rectifié bis sont adoptés.

L'amendement COM-120 rectifié quater devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-16 rectifié *ter* et COM-106 permettent aux fédérations départementales de chasseurs de se constituer partie civile sur des contentieux relatifs aux dommages causés au patrimoine naturel. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-16 rectifié ter et COM-106 sont adoptés.

L'amendement COM-69 devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-38 présenté par notre collègue Anne Chain-Larché prévoit la mise en place d'un fonds dédié à la protection de la biodiversité, géré par la Fédération nationale des chasseurs qui financerait à hauteur de 5 euros par permis de chasser national des actions en faveur de la biodiversité. L'État apporterait, pour sa part, une contribution à hauteur de 10 euros par permis départemental et national.

L'objectif est d'inscrire dans la loi l'engagement du Gouvernement à l'Assemblée d'apporter 10 euros pour 5 euros dépensés par une fédération.

Le sous-amendement COM-142 ajuste ce dispositif en attribuant directement aux fédérations départementales la contribution de l'État de 10 euros par permis de chasser départemental, selon des modalités définies par convention avec chaque fédération. Ainsi, chaque fédération serait assurée de recevoir la contribution de l'État qui lui revient à due concurrence du nombre d'adhérents ayant validé un permis départemental.

Les ressources du fonds national permettraient à la Fédération nationale des chasseurs d'assurer une péréquation entre fédérations.

L'amendement ainsi sous-amendé permettrait de satisfaire les amendements COM-105 et COM-126 rectifié *bis* qui proposent un dispositif similaire.

M. Ronan Dantec. – Si l'État finance directement les fédérations départementales, il retranchera ce montant de l'enveloppe affectée à l'Office auquel nous avons accordé un rôle de coordination des actions. En outre, ces amendements ne relèvent-ils pas de l'article 40 ?

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Ce dispositif est couvert par l’engagement pris formellement par le Gouvernement lors des débats à l’Assemblée nationale.

M. Hervé Maurey, président. – Et la commission des finances n’a pas jugé l’amendement irrecevable.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – La fédération nationale n’apprécie guère notre proposition mais nous devons servir l’intérêt général, c’est-à-dire les actions de proximité. Le dispositif sous-amendé est parfaitement équilibré.

Le sous-amendement COM-142 est adopté.

L’amendement COM-38, ainsi sous-amendé, est adopté.

Les amendements COM-105 et COM-126 rectifié bis deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-30 prévoit que la Fédération nationale des chasseurs apporte aux fédérations départementales une aide financière afin de remédier à la suppression du fonds cynégétique national, qui comprend une section péréquation. Ce volet est distinct de la section dégâts de grand gibier, alimentée par le timbre national grand gibier. En décidant de supprimer ce timbre, les députés ont, par la même occasion, supprimé le fonds. S’il faut maintenir la péréquation, elle devra être alimentée par une ressource bien identifiée. Il pourrait être envisagé en séance de rétablir le fonds cynégétique national pour sa seule section péréquation, mais cela impose une concertation préalable. Avis défavorable, donc.

L’amendement COM-30 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-150 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-125 rectifié *bis* abaisse de 10 à 5 % la partie du territoire des ACCA qui doit être mis en réserve. Or, la mise en réserve contribue au renouvellement du gibier. Par ailleurs, l’amendement invoque le phénomène d’urbanisation qui est incontestable mais l’application d’un pourcentage de mise en réserve permet de s’adapter à l’évolution globale du territoire de l’ACCA, y compris s’il se réduit. Avis défavorable.

L’amendement COM-125 rectifié bis n’est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-17 rectifié *ter* et COM-108 interdisent le nourrissage et l’agraining intensif en vue de concentrer des sangliers sur un territoire, tout en permettant au schéma départemental de gestion cynégétique d’autoriser des opérations d’agraining dissuasives en fonction des particularités locales. Avis favorable.

*Les amendements identiques COM-17 rectifié *ter* et COM-108 sont adoptés.*

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-18 rectifié *quater* et COM-107 interdisent le transport, la vente, la mise en vente, la détention pour la vente et l’achat de sangliers, sauf pour les établissements professionnels de chasse à caractère commercial en terrains clos. M. Bérit-Débat a donné son accord pour rectifier son amendement COM-107 pour qu’il soit identique à celui de M. Cardoux. Avis favorable

L'amendement COM-18 rectifié quater est adopté, ainsi que l'amendement COM-107 avec modification.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-10 rectifié prévoit une consultation des organisations représentatives des communes dans les départements dits de droit local (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle) sur les plans de chasse. La modification est tout à fait justifiée au regard de ces spécificités. Avis favorable.

L'amendement COM-10 rectifié est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 3 prévoit un transfert des plans de chasse aux fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs, tout en confiant au préfet la responsabilité de fixer le nombre minimal et maximal d'animaux à prélever dans le département, mais cette échelle est trop générale pour une gestion fine des espèces concernées.

Les amendements identiques COM-135 et COM-43 prévoient donc que la gestion des espèces sera effectuée par sous-ensembles territorialement cohérents et que les dégâts causés par le gibier seront pris en compte dans la définition des quotas d'animaux à prélever.

Les amendements COM-135 et COM-43 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-136 et COM-47 visent à permettre au préfet de modifier les plans de chasse qui ne prennent pas en compte les orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ou en cas d'augmentation des dégâts de gibier.

Les amendements identiques COM-136 et COM-47 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-19 rectifié *quater* et COM-76 rectifié *ter* précisent que les prélèvements effectués dans le cadre de la gestion adaptative des espèces se justifient du fait que la chasse durable est une composante de la gestion de la biodiversité.

Il convient en effet de clarifier une ambiguïté de l'étude d'impact qui suggère que les prélèvements des espèces en bon état de conservation pourraient n'être autorisés qu'en cas de surabondance ayant induite des dégâts aux cultures ou aux boisements. Ces amendements permettent aussi de réaffirmer la contribution de la chasse à la gestion de la biodiversité. M. Bérit-Débat a donné son accord pour rectifier son amendement COM-76 pour qu'il soit identique à celui de M. Cardoux. Avis favorable

L'amendement COM-19 rectifié quater est adopté, ainsi que l'amendement COM-76 rectifié bis avec modification.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-130 rectifié *quater* prévoit de demander l'avis des représentants des professions impactés par les modalités de la gestion adaptative, notamment les propriétaires forestiers privés et les propriétaires d'étangs.

Une consultation des parties prenantes sera bien mise en œuvre, via le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS) qui regroupe les représentants de différentes professions concernées, notamment en matière d'agriculture et de forêt.

En outre, le Gouvernement a confirmé qu'un dialogue régulier aura lieu lors de la mise en place de la gestion adaptative.

Cet amendement est donc satisfait, sans qu'il soit nécessaire de viser des professions spécifiques, d'autant que les propriétaires forestiers privés et les propriétaires d'étangs ne sont *a priori* pas des professionnels. Avis défavorable.

L'amendement COM-130 rectifié quater n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-124 rectifié *bis* prévoit que la liste des espèces soumises à gestion adaptative sera fixée sur proposition de la fédération nationale des chasseurs. L'identification de telles espèces relève d'un travail d'expertise indépendante qui doit être confié au Comité consultatif d'experts récemment créé. Il ne serait pas pertinent de confier ce travail à la Fédération nationale des chasseurs. Avis défavorable.

L'amendement COM-124 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-151 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-122 rectifié *bis* précise qu'un chasseur n'effectuant pas de prélèvement sur une espèce soumise à gestion adaptative n'est pas assujéti à l'obligation de transmettre des données à sa fédération départementale. Cette précision n'est pas inutile pour éviter toute ambiguïté : avis favorable.

L'amendement COM-122 rectifié bis est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-20 rectifié *ter* et COM-77 rectifié *bis* précisent que seule une omission intentionnelle de la déclaration d'un prélèvement effectué sur une espèce soumise à gestion adaptative est passible d'une sanction.

Je comprends l'objectif poursuivi de donner un droit à l'erreur, d'autant plus que la sanction encourue est lourde. Néanmoins, introduire un critère d'intention risque de rendre l'application du dispositif plus difficile, avec le risque que certains en profitent pour ne pas déclarer leurs prélèvements, en invoquant ensuite une absence d'intention s'ils sont contrôlés. Sagesse.

M. Ronan Dantec. – Cette sagesse ne me semble pas très sage. Il s'agit d'un amendement Virenque : cela me rappelle « à l'insu de mon plein gré »... (*Sourires*)

Les amendements COM-20 rectifié ter et COM-77 rectifié bis ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-137 et COM-44 visent à atténuer les sanctions prévues en cas de réitération du manquement à l'obligation de transmettre les données de prélèvements pour une espèce soumise à gestion adaptative en prévoyant, d'une part, qu'elle est constatée lorsqu'elle intervient dans les trois campagnes suivant le précédent manquement (au lieu de cinq années), et, d'autre part, qu'elle entraîne une interdiction de chasser l'espèce concernée lors de la campagne cynégétique en cours et des deux suivantes (au lieu des trois suivantes).

Les amendements identiques COM-137 et COM-44 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-21 rectifié *ter* et COM-78 rectifié *bis* étendent le dispositif d'indemnisation des dégâts de grand gibier aux territoires qui ne sont pas ouverts à la chasse. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-21 rectifié ter et COM-78 rectifié bis sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-25 rectifié *ter* prévoit que les chasseurs ayant validé un permis national seront désormais redevables de la contribution personnelle pouvant être mise en place par l'assemblée générale du fonds d'indemnisation en vue de financer l'indemnisation des dégâts de grand gibier, dans les départements dits de droit local. Cette évolution est cohérente avec la suppression du timbre national grand gibier et permettra de tenir compte des spécificités de ces territoires en matière d'indemnisation des dégâts de gibier. Avis favorable.

L'amendement COM-25 rectifié ter est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 3

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-152 reprend une disposition adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, afin d'introduire en droit national les motifs de dérogation prévus par l'article 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen. Nous devons mettre en œuvre cette directive, y compris en termes de dérogations pour les populations migratrices. *L'amendement COM-152 est adopté et devient un article additionnel.*

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-22 rectifié *quater* et COM-79 rectifié *ter* visent à prévoir que les modes de chasse consacrés par les usages traditionnels à caractère régional appartiennent au patrimoine cynégétique national, et qu'à ce titre, ils sont reconnus et préservés. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-22 rectifié quater et COM-79 rectifié ter sont adoptés et deviennent un article additionnel.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-23 rectifié *quater* permet aux fédérations régionales des chasseurs d'être désignées gestionnaires de certaines réserves naturelles, ce qui confortera leur rôle en matière de gestion des espaces naturels. Néanmoins, le choix du gestionnaire restera à la main du préfet pour une réserve naturelle nationale ou du président du conseil régional pour une réserve naturelle régionale. Avis favorable.

L'amendement COM-23 rectifié quater est adopté et devient un article additionnel.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-27, COM-28 et COM-29 reviennent sur le régime du permis de chasser en Guyane, mis en place par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. L'objectif de ce régime était de proposer un encadrement de la vente et de la détention d'armes dans ce territoire, jusque-là dépourvu de vrai contrôle en la matière. Le régime créé en 2017 semble toutefois

poser problème. Néanmoins, les amendements proposent des solutions assez radicales quant au régime récemment créé. Je sais que le sujet est bien identifié par le Gouvernement et j'espère que nous trouverons une solution en séance. Avis défavorable.

M. Michel Dennemont. – Les Indiens de Guyane vivent de la chasse et de la cueillette. Attention aux conséquences si l'on modifie la vente et la détention d'armes.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-28 et COM-29.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-70 étend l'opposabilité du schéma départemental de gestion cynégétique aux détenteurs de droits de chasse. Actuellement, ce schéma est opposable aux chasseurs et aux sociétés de chasse, ainsi qu'aux groupements et associations de chasses du département. Eu égard à son contenu, il ne nous apparaît pas pertinent de l'étendre aux non-chasseurs. Avis défavorable.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-129 rectifié *bis* est satisfait par les amendements COM-24 rectifié *quater* et COM-80 rectifié *bis* que nous allons adopter.

L'amendement COM-129 rectifié bis n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté modifié par l'amendement COM-45.

Article 5

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-138 supprime une demande de rapport.

L'amendement COM-138 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5 bis (nouveau)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-139 supprime l'article 5 *bis*, qui adresse également une demande de rapport au Gouvernement.

L'amendement COM-139 est adopté.

L'article 5 bis est supprimé.

L'article 6 est adopté modifié par l'amendement COM-45.

L'article 7 est adopté modifié par l'amendement COM-45.

Article 8

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je ne suis pas favorable à la suppression de l'article L. 172-6 du code de l'environnement, proposé par l'amendement COM-93 rectifié,

qui offre un cadre juridique suffisant aux pouvoirs d'investigation dont disposent les inspecteurs de l'environnement notamment dans le cadre de perquisitions domiciliaires.

L'amendement COM-93 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article L. 422-27 prévoit que les réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont organisées en un réseau national sous la responsabilité de l'ONCFS et de la Fédération nationale des chasseurs. Les amendements COM-24 rectifié *quater* et COM-80 rectifié *ter* permettent aux fédérations régionales des chasseurs de devenir gestionnaires de ces réserves. M. Bérut-Débat a donné son accord pour rectifier son amendement COM-80 pour qu'il soit identique à celui de M. Cardoux. Avis favorable.

L'amendement COM-24 rectifié quater est adopté, ainsi que l'amendement COM-80 rectifié bis avec modification.

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

L'article 9 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 9

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-56 rectifié précise les critères retenus pour définir une zone humide, en clarifiant le fait que les critères relatifs à l'inondation d'un terrain et à l'existence d'une végétation dominée par des plans hygrophiles sont alternatifs et non cumulatifs. Il convient en effet de préciser le cadre législatif à la suite de la décision du Conseil d'État du 22 février 2017 qui est susceptible de remettre en cause une partie des zones humides identifiées depuis plusieurs années ainsi que de restreindre significativement les facultés d'en identifier pour l'avenir. Avis favorable.

L'amendement COM-56 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

Article 10

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-41 de Mme Chain-Larché reporte l'entrée en vigueur des dispositions transférant certaines missions aux fédérations des chasseurs en vue de ne pas faire peser sur l'ONCFS la compensation financière à titre transitoire de ces missions, avant la création de l'OFB au 1^{er} janvier 2020. Pour en avoir discuté avec ma collègue rapporteure pour avis, il s'agit davantage d'un amendement d'appel.

Le financement du futur établissement suscite des interrogations, mais la ministre a confirmé hier que le coût du transfert allait pouvoir être assumé par l'ONCFS en 2019 en puisant dans ses réserves. Enfin, le transfert de ces missions aux fédérations locales des chasseurs est attendu par le monde cynégétique qui souhaite qu'il intervienne le plus rapidement possible. Avis défavorable, donc.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Les chasseurs ont accepté le transfert des ACCA sous réserve que les dossiers soient à jour. Il faut donc un peu de temps. J'espère que, d'ici la séance, nous pourrons examiner ce point et parvenir à un accord, d'autant que les paroles de la ministre n'engagent qu'elle.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-121 reporte au 1^{er} juillet 2020 l'entrée en vigueur de la gestion adaptative. Les délais sont certes contraints et ambitieux pour la campagne de chasse 2019-2020, mais la mise en place de ce dispositif est vraiment attendue, notamment par le monde cynégétique. L'identification des premières espèces concernées devrait avoir lieu d'ici l'été, à temps pour la campagne de chasse de cette année. La ministre l'a indiqué hier à notre commission. Avis défavorable.

L'amendement COM-121 n'est pas adopté.

L'amendement de cohérence COM-144 est adopté.

L'amendement de coordination COM-40 est adopté.

L'amendement de coordination COM-36 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Intitulé du projet de loi

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-2 qui modifie l'intitulé de ce projet de loi, par cohérence avec les amendements adoptés à l'article 1^{er}.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'intitulé du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

M. Hervé Maurey, président. – Nous en arrivons au projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution sur lequel un seul amendement a été déposé.

Article 1^{er}

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-1 est un amendement de conséquence avec la modification de l'intitulé du nouvel établissement dans le projet de loi ordinaire.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

L'article 2 est adopté sans modification.

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

La réunion est close à midi.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	61 rect. <i>bis</i>	Définition de la géodiversité au code de l'environnement.	Adopté
Mme MICOULEAU	116 rect. <i>bis</i>	Définition de la géodiversité au code de l'environnement.	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	45	Modification du nom de l'établissement.	Adopté
M. GRAND	1	Nom du nouvel établissement	Adopté
Mme NOËL	84 rect.	Tutelle du futur OFBC en y intégrant le ministère de l'intérieur.	Rejeté
M. BIGNON	59 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme MICOULEAU	109 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
M. RAYNAL	95	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	42	Positionnement de la mission de police de l'OFBC	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	98	Positionnement de la mission de police de l'OFBC	Adopté
M. PATRIAT	131	Positionnement de la mission de police de l'OFBC	Satisfait ou sans objet
Mme NOËL	85 rect.	Positionnement de la mission de police de l'OFBC	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	12 rect. <i>ter</i>	Développement de la chasse durable	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	73 rect. <i>bis</i>	Développement de la chasse durable	Adopté
M. GRAND	3	Amendement de cohérence rédactionnelle	Adopté
M. BIGNON	60 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme MICOULEAU	110 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	149		Adopté
Mme MICOULEAU	111 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	146	Coordination	Adopté
M. RAYNAL	96	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme MICOULEAU	112 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme MICOULEAU	113 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme MICOULEAU	114 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté

Mme MICOULEAU	115 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	32	Maintien de l'organisation matérielle du permis de chasse dans les missions du futur OFBC.	Adopté
M. RAYNAL	97	Amendement « géodiversité »	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	103	Amendement de cohérence rédactionnelle	Adopté
M. POADJA	63 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	46	Composition du conseil d'administration	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	31	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. POADJA	65 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
Mme CHAIN-LARCHÉ	33	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	99	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
M. LUCHE, rapporteur	147	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. CARDOUX	13 rect. <i>ter</i>	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
Mme CHAIN-LARCHÉ	34	Composition du conseil d'administration	Retiré
M. BÉRIT-DÉBAT	123 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT	74 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT	101	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. BIGNON	52 rect.	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. POADJA	64 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT	100	Composition du conseil d'administration	Retiré
M. GRAND	5	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. CARDOUX	14 rect. <i>ter</i>	Composition du conseil d'administration	Adopté
M. GRAND	6	Composition du conseil d'administration	Rejeté
M. GRAND	4	Amendement de cohérence rédactionnelle	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	102	Rapport remis au Parlement	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	57 rect.	Aires marines protégées	Adopté
Mme MICOULEAU	117 rect.	Amendement « géodiversité »	Rejeté
M. BIGNON	148 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUCHE, rapporteur	145	Pouvoirs de police	Adopté
M. GRAND	7	Gardes champêtres	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	72	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme NOËL	87 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme NOËL	94 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	39	Pouvoirs de police	Adopté
M. GRAND	8	Gardes champêtres	Adopté
Mme NOËL	91 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme NOËL	90 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme NOËL	89 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
M. Daniel DUBOIS	66 rect.	Agents des fédérations départementales de chasseurs	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	71	Pouvoirs de police	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	143		Adopté
M. BIGNON	55 rect.	Pouvoirs de police des agents de réserve naturelle	Satisfait ou sans objet
M. LUCHE, rapporteur	141	Pouvoirs de police des agents de réserve naturelle et des gardes du littoral	Adopté
M. BIGNON	54 rect.	Pouvoirs de police des agents de réserve naturelle et des gardes du littoral	Satisfait ou sans objet
M. BIGNON	53 rect.	Pouvoirs de police des agents de réserve naturelle et des gardes du littoral	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	15 rect. <i>quater</i>	Pouvoirs de police	Adopté

M. BÉRIT-DÉBAT	75 rect. <i>bis</i>	Pouvoirs de police	Adopté
Mme NOËL	92 rect.	Pouvoirs de police	Adopté
M. PATRIAT	133	Pouvoirs de police	Adopté
Mme NOËL	86 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
M. KAROUTCHI	118 rect. <i>bis</i>	Pouvoirs de police	Rejeté
Mme CHAIN-LARCHÉ	35 rect.	Possibilité d'affectation de biens saisis	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	140	Possibilité d'affectation de biens saisis	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	104	Possibilité d'affectation de biens saisis	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	9	Gardes particuliers assermentés	Adopté
Article 2 bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REVET	11 rect.	Compétence de la collectivité de Corse en matière d'interdiction d'introduire certaines espèces	Retiré
Article 2 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Daniel DUBOIS	81	Ajout de la verbalisation	Rejeté
M. Daniel DUBOIS	82 rect.	Délai donné à un producteur ou détenteur de déchets pour présenter ses observations	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Daniel DUBOIS	83	Faculté donnée au maire d'intervenir lorsqu'une infraction se commet ou vient de se commettre en matière de déchets	Rejeté
Mme NOËL	88 rect.	Sanctions pénales en cas d'atteintes au patrimoine naturel	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Daniel DUBOIS	67	Finalité des actions financées par les fédérations départementales des chasseurs	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	134	Collecte, production et transmission de données par les fédérations des chasseurs	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	37	Collecte, production et transmission de données par les fédérations des chasseurs	Adopté

M. BIGNON	62 rect. <i>ter</i>	Collecte, production et transmission de données par les fédérations des chasseurs	Adopté
M. Daniel DUBOIS	68	Missions des fédérations départementales des chasseurs	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	127 rect. <i>bis</i>	Missions des fédérations départementales des chasseurs	Adopté
M. CHAIZE	120 rect. <i>quater</i>	Possibilité donnée gardes champêtres de dispenser des actions de formation aux fédérations départementales de chasseurs.	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	16 rect. <i>ter</i>	Capacité donnée aux fédérations départementales de chasseurs à se constituer partie civile sur des contentieux regardant les dommages causés au patrimoine naturel.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	106	Capacité donnée aux fédérations départementales de chasseurs à se constituer partie civile sur des contentieux regardant les dommages causés au patrimoine naturel.	Adopté
M. Daniel DUBOIS	69	Élargissement de l'intérêt à agir des fédérations départementales de chasseurs	Satisfait ou sans objet
Mme CHAIN-LARCHÉ	38	Mise en place d'un fonds dédié à la protection de la biodiversité	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	142	Mise en place d'un fonds dédié à la protection de la biodiversité	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	105	Mise en place d'un fonds dédié à la protection de la biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT	126 rect. <i>bis</i>	Mise en place d'un fonds dédié à la protection de la biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. PERRIN	30	Mise en place d'un dispositif de péréquation nationale	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	150	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	125 rect. <i>bis</i>	Réduction de la superficie des réserves dans les ACCA	Rejeté
M. CARDOUX	17 rect. <i>ter</i>	Interdiction du nourrissage et de l'agrainage intensif des sangliers	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	108	Interdiction du nourrissage et de l'agrainage intensif des sangliers	Adopté
M. CARDOUX	18 rect. <i>quater</i>	Encadrement du transport de sangliers et contrôle sanitaire des établissements de chasse	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	107	Encadrement du transport de sangliers et contrôle sanitaire des établissements de chasse	Adopté avec modification
M. DANESI	10 rect.	Consultation des organisations représentatives des communes sur les plans de chasse dans les départements de droit local	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	135	Fixation de minimas et maximas d'animaux à prélever par sous-ensemble territorial	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	43	Fixation de minimas et maximas d'animaux à prélever par sous-ensemble territorial	Adopté

M. LUCHE, rapporteur	136	Modification des plans de chasse par le préfet	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	47	Modification des plans de chasse par le préfet	Adopté
M. CARDOUX	19 rect. <i>quater</i>	Principes de la gestion adaptative	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	76 rect. <i>bis</i>	Principes de la gestion adaptative	Adopté avec modification
M. CHAIZE	130 rect. <i>quater</i>	Consultation des propriétaires forestiers privés et d'étangs	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	124 rect. <i>bis</i>	Identification des espèces soumises à gestion adaptative	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	151	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	122 rect. <i>bis</i>	Précision sur le système de transmission de données de prélèvement	Adopté
M. CARDOUX	20 rect. <i>ter</i>	Omission de déclaration de prélèvements dans le cadre de la gestion adaptative	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	77 rect. <i>bis</i>	Omission de déclaration de prélèvements dans le cadre de la gestion adaptative	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	137	Modification des sanctions en cas de réitération du manquement	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	44	Modification des sanctions en cas de réitération du manquement	Adopté
M. CARDOUX	21 rect. <i>ter</i>	Périmètre et modalités de la contribution à l'hectare	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	78 rect. <i>bis</i>	Périmètre et modalités de la contribution à l'hectare	Adopté
M. CARDOUX	25 rect. <i>ter</i>	Contribution des chasseurs ayant validé un permis national à l'indemnisation des dégâts de grand gibier	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUCHE, rapporteur	152	Introduction en droit français de dérogations prévues par la directive oiseaux	Adopté
M. CARDOUX	22 rect. <i>ter</i>	Préservation des modes de chasse consacrés par des usages traditionnels à caractère régional	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	79 rect. <i>bis</i>	Préservation des modes de chasse consacrés par des usages traditionnels à caractère régional	Adopté
M. CARDOUX	23 rect. <i>quater</i>	Faculté de confier à une fédération régionale des chasseurs la gestion d'une réserve naturelle	Adopté
M. KARAM	27	Régime du permis de chasser en Guyane	Rejeté
M. KARAM	28	Régime du permis de chasser en Guyane	Rejeté
M. KARAM	29	Régime du permis de chasser en Guyane	Rejeté

M. Daniel DUBOIS	70	Opposabilité du schéma départemental de gestion cynégétique	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	129 rect. <i>bis</i>	Gestion du réseau des réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Rejeté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUCHE, rapporteur	138	Suppression d'une demande de rapport	Adopté
Article 5 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUCHE, rapporteur	139	Suppression de l'article	Adopté
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL	93 rect.	Pouvoirs de police	Rejeté
M. CARDOUX	24 rect. <i>quater</i>	Gestion du réseau des réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	80 rect. <i>bis</i>	Gestion du réseau des réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Adopté avec modification
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	56 rect.	Critères pour la reconnaissance d'une zone humide	Adopté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CHAIN-LARCHÉ	41	Report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions	Rejeté
M. Daniel DUBOIS	121	Report au 1 ^{er} juillet 2020 de l'entrée en vigueur de la gestion adaptative	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	144	Amendement de cohérence	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	40	Coordination	Adopté
Mme CHAIN-LARCHÉ	36	Coordination	Adopté

Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	2	Modification du titre du PJJ.	Adopté

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05

Proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption - Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, nous allons examiner les amendements de séance déposés sur la proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale, présentée par notre collègue Jean-Pierre Sueur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – L'amendement n° 8 prévoit que, dans le respect de la souveraineté des États, la restitution « s'effectue en coopération avec les représentants des sociétés civiles des États victimes ».

Je demande le retrait de cet amendement, car, même si j'en comprends la philosophie, je pense qu'il convient en la matière de faire preuve de souplesse en fonction de la spécificité locale de chaque pays. Il ne faudrait pas en effet qu'une telle disposition conduise à ce que les circuits de corruption réapparaissent par le biais de soi-disant représentants de la société civile, en réalité inféodés au pouvoir corrompu. Je partage donc l'objectif de la disposition, mais je pense que l'inscrire dans la loi pourrait avoir des effets pervers.

M. Pascal Savoldelli. – Je vais maintenir l'amendement et réfléchir aux arguments du rapporteur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et à défaut, y sera défavorable.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – L'amendement n° 11 vise à ce que la procédure de restitution prévoie des échanges d'expérience et de bonnes pratiques avec les États et les organisations internationales qui mettent déjà en œuvre de tels mécanismes.

Je demande le retrait de cet amendement, car de tels échanges, s'ils sont nécessaires, ne méritent pas d'être prévus par la loi et ne devraient pas être liés à la procédure de restitution elle-même. En outre, de tels échanges sont déjà conduits, comme l'a montré le récent colloque organisé au Sénat sur l'initiative de l'organisation non gouvernementale Transparency International France et sous l'égide de Jean-Pierre Sueur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et à défaut, y sera défavorable.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – L’amendement n° 9 prévoit la remise d’un rapport d’évaluation de l’affectation des confiscations aux pays victimes de la corruption aux commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Je m’en remets à la sagesse du Sénat sur cet amendement, car je ne suis pas particulièrement favorable à la remise d’un rapport. En outre, en fonction de la mécanique budgétaire choisie, il ne serait pas nécessairement pertinent d’ajouter un tel rapport aux documents budgétaires existants. Il me semble qu’il serait utile de préciser ce sur quoi porterait l’évaluation.

Enfin, s’il devait être adopté, il conviendrait de faire rectifier l’amendement pour supprimer les mots « publié et ».

Mme Nathalie Goulet. – L’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) publie d’ores et déjà un rapport annuel.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Certes, mais dans le cas présent, il s’agit de prévoir la remise d’un rapport d’évaluation de l’affectation des confiscations aux pays victimes de la corruption.

M. Pascal Savoldelli. – Nous aurons le débat en séance.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 9.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – L’amendement n° 10 prévoit que l’État assure la protection des lanceurs d’alerte, journalistes ou toute personne ayant permis la révélation de l’existence de biens et avoirs issus de la corruption transnationale situés sur le territoire de la République.

Je demande le retrait de cet amendement, qui ne me paraît pas très opérationnel. En outre, les personnes visées qui seraient en danger dans leur pays pourraient bénéficier, sous certaines conditions, du droit d’asile en France. Enfin, la loi Sapin 2 a déjà prévu une protection des lanceurs d’alerte.

Mme Nathalie Goulet. – C’est un bon amendement car il y a de nombreux problèmes avec les lanceurs d’alerte. Je préférerais que soit émis un avis de sagesse.

M. Pascal Savoldelli. – J’aimerais comprendre en quoi cet amendement n’est pas opérationnel !

M. Vincent Éblé, président. – L’État assure déjà la protection des lanceurs d’alerte.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 10 et à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l’article 2

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Les amendements n^{os} 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de Mme Nathalie Goulet sont issus de propositions formulées par l’Agrasc dans son rapport public annuel, visant à améliorer son fonctionnement : il s’agit de modifier des dispositions relatives aux confiscations. Ces propositions permettent de simplifier le régime des saisies et

confiscations, d'améliorer l'action de l'Agrasc avant le jugement ou de faciliter l'indemnisation des parties civiles par cette agence.

L'article 2 de la présente proposition de loi modifie les missions de l'Agrasc, en prévoyant que l'Agence veille à l'abondement du fonds permettant de restituer le produit des confiscations aux pays victimes de la corruption. Les amendements proposés par Nathalie Goulet concernent donc un autre champ d'action de l'Agrasc – les confiscations et restitutions aux parties civiles –, en amont de celui traité par la proposition de loi, laquelle vise l'affectation aux pays victimes.

Même s'il est possible, au stade de la première lecture d'une proposition de loi, d'en étendre certaines dispositions, à condition que les amendements aient un lien, même indirect, avec le texte en discussion, il serait de bonne pratique de ne pas chercher à compléter le texte par des dispositions qui l'éloigneraient de son objectif premier, poursuivi par tous, à savoir la restitution des biens mal acquis aux populations victimes.

Compte tenu de ces éléments, je demanderai le retrait de ces amendements, qui pourraient utilement trouver leur place dans une révision plus générale des dispositions pénales relatives aux saisies et confiscations, et relèveraient d'ailleurs plutôt de la compétence de la commission des lois.

Mme Nathalie Goulet. – On ne peut déjà rien faire en aval à cause de l'article 40 ; si rien n'est possible non plus en amont, on finira par simplement enregistrer cette proposition de loi dont l'effectivité est limitée ! J'attire cependant l'attention de la commission sur l'amendement n° 6, qui prévoit une demande de rapport sur la faisabilité d'un rapprochement entre l'Agrasc, la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) et Tracfin, car il me semble intéressant d'harmoniser les outils, et cette question relève de la compétence de la commission des finances.

Si l'on me dit que nous n'aurons pas le temps d'examiner mes amendements en séance, je les retirerai, tout en les présentant lors de la discussion générale. En effet, mieux vaut que le texte passe. Mais si j'avais la chance de les défendre, c'est l'amendement n° 6 que je privilégierais.

M. Vincent Éblé, président. – Nous risquons en effet d'être contraints par le temps lors de la séance publique.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 1 à 7 et à défaut, y sera défavorable.

M. Marc Laménie. – Pourquoi l'amendement n° 12 de M. Pascal Savoldelli a-t-il été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 ?

M. Vincent Éblé, président. – Excellente transition avec la communication que je vais faire dans un instant ! Merci à notre rapporteur Antoine Lefèvre pour son travail.

Article 1 ^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	8	Demande de retrait

M. SAVOLDELLI	11	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	9 rect.	Sagesse
M. SAVOLDELLI	10	Demande de retrait
Article(s) additionnel(s) après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GOULET	1	Demande de retrait
Mme GOULET	2	Demande de retrait
Mme GOULET	3	Demande de retrait
Mme GOULET	7	Demande de retrait
Mme GOULET	4	Demande de retrait
Mme GOULET	5	Demande de retrait
Mme GOULET	6	Demande de retrait

Contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, le contrôle de la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi a donné lieu ces dernières semaines à plusieurs contestations, en commission comme en séance publique.

Il me revient d'appliquer des règles très contraignantes pour les sénateurs et je partage souvent votre frustration. Aussi ai-je estimé qu'il était nécessaire de revenir devant vous ce matin pour faire le point sur l'application des irrecevabilités financières et pour vous indiquer que, dans les décisions que je suis amené à prendre, je m'appuie sur une jurisprudence transparente qui écarte le risque d'arbitraire, élaborée dans le souci permanent de préserver l'initiative parlementaire.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler en quelques mots le cadre constitutionnel et organique dans lequel s'inscrit ce contrôle.

Vous le savez, l'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Cette rédaction implique un traitement différencié des initiatives parlementaires visant une charge publique et de celles visant les ressources publiques. Si toute augmentation des dépenses de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des administrations de sécurité sociale et assimilés est strictement prohibée et ne peut faire l'objet d'aucune forme de compensation, il est en revanche possible pour les parlementaires de diminuer les recettes de ces personnes publiques, à la condition que cette baisse soit compensée à due concurrence par l'augmentation d'une autre recette : c'est ce qu'on appelle un « gage ».

Le contrôle de la recevabilité financière implique également de veiller à la bonne application de l'ensemble des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit en particulier d'assurer le respect du domaine des lois de finances et de leur structure bipartite.

En pratique, l'autonomie de décision des assemblées est grande s'agissant de l'article 40.

En effet, le Conseil constitutionnel n'examine la conformité d'une initiative parlementaire à l'article 40 de la Constitution que si ce dernier a été invoqué par le Gouvernement ou un parlementaire devant la première assemblée saisie, en vertu de la règle dite du « préalable parlementaire ».

En contrepartie, le Conseil constitutionnel impose expressément aux deux assemblées, depuis sa décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, de s'assurer que les amendements et les propositions de loi respectent bien l'article 40 de la Constitution dès le stade de leur dépôt. C'est ce qui explique qu'il ait été mis fin à la pratique sénatoriale antérieure consistant à permettre à l'ensemble des initiatives d'être débattues en séance.

S'agissant de la répartition des compétences, le règlement du Sénat accorde un rôle prépondérant mais non exclusif à la commission des finances pour assurer le respect de l'article 40 de la Constitution.

Le président de la commission des finances est la principale instance chargée de veiller à la recevabilité financière des initiatives parlementaires, puisqu'il exerce un contrôle préalable au dépôt sur tous les amendements de séance et peut également être saisi sur invocation de tout amendement, modification apportée par les commissions ou disposition d'une proposition de loi.

Mais d'autres instances interviennent pour assurer le respect de l'article 40 de la Constitution. C'est ainsi le bureau du Sénat qui est chargé de s'assurer *a priori* de la recevabilité des propositions de loi. Le président de la commission saisie au fond est quant à lui chargé de contrôler, là encore *a priori*, les amendements de commission – en demandant le cas échéant l'avis de la commission des finances. Enfin, le président de la commission mixte paritaire est chargé, sur invocation, du contrôle des propositions de rédaction.

Ces grands principes étant posés, j'en viens à la façon dont sont prises les décisions relatives à la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi, qui paraît trop souvent mystérieuse car méconnue.

L'article 40 de la Constitution, s'il pose de grands principes, est particulièrement concis. En outre, compte tenu de la règle du « préalable parlementaire », les décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur le fond sont peu nombreuses et ne permettent pas d'apporter des solutions à l'ensemble des cas de figure se présentant.

C'est donc au Sénat et à l'Assemblée nationale qu'il est revenu de dégager progressivement des règles visant à déterminer dans quels cas les amendements et propositions de loi sont recevables et dans quels cas ils ne le sont pas.

Ces règles se fondent sur des raisonnements exclusivement juridiques et non sur des raisonnements économiques. Ainsi, la charge publique est avant tout une notion

juridique : elle est constituée dès lors qu'une initiative parlementaire en ouvre la possibilité juridique, en accordant, par exemple, la possibilité d'exercer une compétence nouvelle. *In fine*, la question n'est pas tant de savoir si une initiative parlementaire est coûteuse, mais si elle crée une possibilité juridique de dépenser. L'application de l'article 40 sur la base de critères juridiques, plus objectifs, garantit ainsi aux parlementaires une réelle prévisibilité des décisions prises ; à l'inverse, le recours à des analyses de nature strictement économique introduirait davantage de subjectivité, voire de l'arbitraire dans le contrôle de la recevabilité financière.

Cette rigueur juridique se manifeste également dans l'importance accordée aux précédents. Lorsque je dois me prononcer sur la recevabilité financière d'un amendement, je me réfère systématiquement aux précédents examinés par mes prédécesseurs, afin de garantir que des initiatives aux conséquences analogues connaîtront un sort identique. Je suis très attaché à la préservation de la jurisprudence qui a été construite : il me revient d'assurer sa cohérence et sa stabilité. Pour ce faire, notre commission des finances s'est dotée d'un logiciel spécifique, dénommé Ameli-Recevabilité, facilitant la conservation et le classement par mots clés des précédents.

Si la jurisprudence est donc construite de façon à garantir la prévisibilité des décisions, elle vise également à préserver l'initiative parlementaire chaque fois que l'interprétation de l'article 40 de la Constitution le permet.

Pour vous en convaincre, voici quelques-uns des nombreux développements de jurisprudence adoptés par mes prédécesseurs et moi-même afin de protéger les prérogatives des sénateurs.

En cas de doute sur la conformité à l'article 40 de la Constitution d'un amendement, je considère que ce doute doit profiter à son auteur, et qu'il doit être déclaré recevable.

Si un amendement tend à aggraver une charge au regard du droit proposé par un projet de loi mais non par rapport au droit existant ou *vice versa*, je déclare l'amendement recevable en prenant pour base de référence celle qui est la plus favorable à l'initiative parlementaire.

Lorsqu'une hausse de charge imposée à une institution peut être absorbée à moyens constants, je la considère comme une simple charge de gestion – interprétation qui a d'ailleurs été expressément validée par le Conseil constitutionnel.

Alors que les crédits d'impôt restituables sont considérés comme des dépenses publiques en comptabilité nationale, je considère comme recevables les amendements tendant à en créer de nouveaux, sous réserve de prévoir un gage spécifique.

Je n'oppose pas l'irrecevabilité aux amendements non normatifs ou déclaratifs, par exemple lorsque l'intention d'accroître la dépense publique est uniquement exprimée dans l'objet de l'amendement ou lorsque le dispositif s'inscrit dans la partie purement programmatique d'un projet de loi.

Si un amendement tend à augmenter les dépenses pour tous les employeurs publics comme privés, j'applique la jurisprudence dite « État employeur », qui permet de

déclarer l'amendement recevable dans la mesure où son auteur ne voulait pas spécifiquement aggraver les charges des employeurs publics.

Enfin, j'admets les initiatives parlementaires visant à permettre ou à améliorer l'exercice de la démocratie par les citoyens, dans la mesure où elles n'ont pas pour objet direct l'aggravation d'une charge publique – je pense par exemple aux amendements prévoyant la mise à disposition des électeurs de bulletins blancs, ou visant à augmenter la fréquence des élections partielles.

Afin de permettre à chacun de s'approprier cette jurisprudence, dont je reconnais volontiers qu'elle peut être d'un abord complexe, je m'attache à ce que celle-ci demeure publique et facilement accessible.

La jurisprudence, illustrée par de nombreux précédents, fait ainsi l'objet de rapports d'information détaillés qui sont périodiquement actualisés. Le dernier en date est celui publié en 2014 par mon prédécesseur, M. Philippe Marini. Les principales règles qu'il énonce sont par ailleurs présentées dans le guide de la séance sur les irrecevabilités de nature constitutionnelle. L'application de ces règles se fait donc en toute transparence.

Je tiens à cet égard à rappeler que les services de la commission des finances organisent régulièrement des formations à l'intention des parlementaires, de leurs collaborateurs ainsi que des fonctionnaires du Sénat. Surtout, les services de la commission des finances peuvent être consultés en amont du dépôt des amendements de séance, pour vous apporter toutes les informations souhaitées.

Enfin, je veille systématiquement à motiver toutes mes décisions et je suis à la disposition des sénateurs pour fournir des explications complémentaires en cas de contestation d'une déclaration d'irrecevabilité.

Si la stabilité de la jurisprudence constitue assurément la meilleure garantie de la prévisibilité des décisions, vos initiatives nouvelles et les évolutions du droit peuvent nous conduire à affiner notre jurisprudence. Aussi, je souhaiterais revenir brièvement sur les évolutions postérieures à la parution du rapport de mon prédécesseur en 2014, qui sont peu nombreuses et d'ampleur limitée.

En juillet 2017, l'examen du projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique a tout d'abord été l'occasion pour la présidente Michèle André d'élaborer la jurisprudence dite « pouvoirs constitutionnels », en vertu de laquelle l'article 40 n'est pas opposable : d'une part, aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat ; d'autre part, aux initiatives sénatoriales concernant les dépenses relatives au fonctionnement du Sénat et de l'Assemblée nationale, à condition que le droit en vigueur prévoie des dispositions communes et que l'équilibre entre les deux chambres soit maintenu.

Cette jurisprudence libérale s'appuie sur le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, aux termes duquel « l'article 40 de la Constitution ne saurait être entendu [...] comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ». Le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels permet ainsi de déroger à l'article 40, sous réserve des dispositions de la LOLF.

À l'occasion de l'examen du projet de loi ratifiant les ordonnances dites « travail », j'ai pour ma part consacré la possibilité pour la législation antérieure à une ordonnance de constituer une base de référence.

Pour l'application de l'article 40, le droit existant inclut les textes législatifs en vigueur au moment où s'engage la discussion parlementaire, même lorsqu'ils résultent d'une ordonnance non ratifiée. Aussi, la législation antérieure à l'ordonnance ne saurait, en principe, constituer une base de référence valable pour l'appréciation de la recevabilité financière. J'ai toutefois fait exception à ce principe dans le seul cadre de l'examen du projet de loi de ratification de ladite ordonnance.

En effet, en vertu de la règle de l'unité de vote, les amendements dont l'adoption aurait un effet identique à celui d'une décision du Sénat non soumise au contrôle de recevabilité financière sont recevables. Or, en cas de rejet du projet de ratification, les ordonnances cessent d'exister et la législation antérieure s'applique à nouveau, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans une décision dite « Circonscriptions électorales de l'Assemblée nationale » de 1986. Dès lors, il aurait été illogique de ne pas admettre la recevabilité d'un amendement aux conséquences financières identiques ou moindres à la législation antérieure à l'ordonnance dans le cadre de l'examen du projet de loi de ratification de cette dernière.

La troisième évolution notable intervenue depuis 2014 concerne la formation professionnelle. Historiquement, le régime de la contribution des employeurs à la formation professionnelle était en dehors du champ d'application de l'article 40, dès lors que le dispositif était géré de façon paritaire, sans contrôle de l'État, par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

La réorganisation de la formation professionnelle mise en œuvre par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel m'a toutefois contraint à faire entrer la formation professionnelle dans le champ de l'article 40. En effet, les flux financiers liés à ce secteur transitent désormais par un établissement public, France compétences, dont les caractéristiques – financement majoritaire par des ressources publiques, contrôle par l'État, exercice d'une mission de service public – paraissent le rattacher naturellement au champ des administrations publiques.

J'observe que le Gouvernement a depuis implicitement confirmé notre analyse : il a été contraint de classer France compétences dans le champ des administrations publiques en comptabilité nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, ce qui conduira à relever simultanément les ratios de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB en 2019.

Enfin, à l'occasion de l'examen des amendements déposés sur le projet de loi d'orientation des mobilités, j'ai été amené il y a quelques semaines à préciser la jurisprudence relative aux taxes affectées aux collectivités territoriales.

En principe, la recevabilité des amendements tendant à créer de nouvelles taxes locales ou à affecter un impôt vers les collectivités territoriales est admise. En effet, le budget des collectivités territoriales répond au principe d'universalité budgétaire, contrairement notamment à celui des opérateurs. Dès lors, on ne saurait établir de lien direct entre l'augmentation de recettes envisagée et l'augmentation d'une charge déterminée.

Se posait néanmoins la question des taxes perçues par les collectivités territoriales mais obligatoirement affectées à certaines dépenses, qu'il s'agisse de taxes existantes – je pense par exemple au versement transport ou à la taxe de séjour – ou de taxes nouvelles. Dans ce cas, le principe d'universalité budgétaire ne joue plus et il aurait pu être considéré qu'il s'agissait d'un contournement de l'interdiction de créer une charge compensée par une hausse des recettes.

Dans un souci de préserver l'initiative parlementaire, j'ai toutefois décidé de déclarer irrecevables les seuls amendements qui contraignent juridiquement les collectivités territoriales à accroître une dépense, sans leur laisser le choix. Il s'agit en pratique des amendements qui visent à augmenter l'assiette ou le taux de base de taxes existantes fléchées vers certaines dépenses, et de ceux qui tendent à transférer de nouvelles ressources aux collectivités territoriales ou à contraindre ces dernières à lever de nouvelles taxes fléchées vers certaines dépenses.

À l'inverse, les amendements qui instituent des taxes optionnelles ou augmentent le taux maximum de taxes existantes fléchées vers certaines dépenses me paraissent recevables. En effet, les collectivités territoriales sont déjà libres d'augmenter les dépenses en question en les finançant par l'augmentation d'une autre taxe, si bien que l'amendement, en tant que tel, ne me paraît pas constituer juridiquement une aggravation de charge publique.

Ce dernier exemple illustre bien toute la difficulté du contrôle de la recevabilité financière, qui constitue toujours un chemin de crête, la voie étroite entre deux impératifs : le respect de la lettre de l'article 40 de la Constitution, d'une part, faute de quoi le Conseil constitutionnel n'hésiterait pas à « reprendre la main », comme il l'a fait avec sévérité pour les « cavaliers législatifs » ; la préservation de l'initiative parlementaire, d'autre part, à laquelle mes prédécesseurs et moi-même avons, je le pense, démontré notre profond attachement.

Venons-en maintenant à la question des différences d'approche entre les commissions des finances des deux assemblées, qui avait été soulevée par plusieurs d'entre vous lors d'une précédente réunion de commission.

Commençons par les divergences de jurisprudence. L'histoire contentieuse de notre pays, au sein duquel la justice est rendue par deux ordres de juridiction distincts, nous enseigne qu'elles sont d'une certaine manière inévitables, dès lors que nous sommes en présence de deux instances de décision autonomes n'entretenant pas de rapports hiérarchiques.

J'observe néanmoins avec satisfaction que les grandes lignes de la jurisprudence sont communes aux deux assemblées. Les disparités sont ainsi peu nombreuses et certaines tendent d'ailleurs à s'atténuer avec le temps.

J'ai ainsi dénombré cinq interprétations de l'article 40 notablement plus favorables à l'initiative des sénateurs en dépense. La première tient à la prise en compte des propositions de loi adoptées par l'une des deux chambres lors de la législature en cours comme base de référence. Il s'agit d'un avantage comparatif majeur, dès lors qu'il est d'usage, dans les deux assemblées, que les propositions de loi au sein desquelles une création ou une aggravation de charge est assortie d'une compensation soient admises. Concrètement, il est ainsi possible pour les sénateurs de reprendre par amendement à un projet de loi ordinaire les dispositions coûteuses pour les finances publiques d'une proposition de loi récemment adoptée par le Sénat.

Deux autres disparités favorables à l'initiative des sénateurs tiennent aux jurisprudences dites « démocratie » et « pouvoirs constitutionnels », précédemment décrites, qui ne connaissent pas d'équivalent à l'Assemblée nationale.

Un quatrième avantage comparatif tient à la possibilité, pour les sénateurs, d'élargir le champ des bénéficiaires d'une dotation de l'État au sein d'un même bloc de collectivités.

Un tel raisonnement dit « à enveloppe fermée » au sein d'un même bloc est écarté à l'Assemblée nationale, où il est considéré que tout élargissement des collectivités territoriales éligibles à une enveloppe budgétaire constitue une charge, dès lors que l'État n'est pas obligé de dépenser l'ensemble des crédits, qui ne constituent qu'une simple autorisation de dépense.

Enfin, un dernier avantage comparatif tient aux transferts de biens immobiliers.

Afin de ne pas restreindre à l'excès l'exercice du droit d'amendement, nous considérons que la cession d'un bien immobilier ne devait pas s'analyser du point de vue de la propriété de l'immeuble, qui est à la fois source de revenus potentiels et source de charges, mais seulement du point de vue de l'opération financière de cession.

À l'inverse, la commission des finances de l'Assemblée nationale assimile la propriété détenue par une personne publique sur un bien immobilier à une charge publique, car cette dernière nécessite des dépenses d'entretien significatives. Dès lors, elle qualifie de transfert de charge le transfert d'une propriété publique immobilière.

En sens inverse, j'ai également dénombré cinq interprétations de l'article 40 notablement plus favorables à l'initiative des députés.

La première, qui est certainement à l'origine du plus grand nombre de décisions contradictoires, tient à la tolérance à l'égard des expérimentations qui créent des charges publiques, sous réserve qu'elles soient optionnelles, limitées dans le temps et réversibles.

À l'inverse, de tels amendements sont déclarés irrecevables au Sénat, dès lors que rien ne laisse entendre que le caractère temporaire, facultatif ou réversible de la charge constitue un motif suffisant pour que le Conseil constitutionnel écarte l'application de l'article 40. Au contraire, celui-ci a par exemple expressément validé la censure d'un amendement constituant une simple charge de trésorerie, par nature temporaire.

La deuxième divergence tient aux affectations de recettes fiscales supplémentaires dont le fléchage vers certaines dépenses est déjà opéré dans le droit existant ou réalisées au profit d'un opérateur ayant la personnalité morale, qui sont admises à l'Assemblée nationale.

J'observe néanmoins que les différences d'appréciation se réduisent, nos homologues admettant désormais expressément qu'une affectation de recettes publiques à des opérateurs doit en principe, dans les autres cas, être analysée comme la compensation d'une création de charge par une ressource supplémentaire.

Je ne reviendrai par sur le raisonnement retenu au Sénat, qui s'articule, comme je l'ai précédemment rappelé, autour du principe d'universalité budgétaire. En tout état de cause, il me paraît manifeste – je pense que le rapporteur général ne pourra pas me contredire sur ce point – que lorsqu'un amendement veut relever le plafond d'une taxe affectée à un opérateur,

même doté de la personnalité morale, c'est bien pour lui donner des moyens budgétaires de dépenser. C'est une subvention déguisée !

La troisième divergence tient au financement de charges de service public par les utilisateurs ou les entreprises. La commission des finances de l'Assemblée nationale considère traditionnellement que lorsque des obligations de service public sont financées par mutualisation au sein du secteur concerné, qu'elles pèsent directement sur le consommateur ou sur les opérateurs économiques du secteur, il n'y a pas lieu de les soumettre aux règles de la recevabilité financière, les dépenses afférentes n'étant pas assumées par la collectivité publique.

Une telle interprétation ne nous a jamais paru pouvoir être valablement soutenue, ainsi que tend d'ailleurs à le démontrer le traitement généralement réservé à ces dispositifs en comptabilité nationale et par les juridictions compétentes.

Des décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne ont par exemple confirmé que la contribution au service public de l'électricité (CSPE) constituait respectivement une imposition de toute nature et une intervention au moyen de ressources d'État, justifiant ainsi de déclarer irrecevables les amendements visant à alourdir les charges du service public de l'électricité.

J'observe à ce titre que nos homologues ont été amenés à faire évoluer leur jurisprudence dans un sens plus restrictif. Ainsi, la commission des finances de l'Assemblée nationale considère désormais que les fonds assimilés à des fonds de garantie et financés par les professionnels – je pense par exemple au fonds « Barnier » – sont par principe dans le champ de l'article 40.

Venons-en maintenant aux deux dernières jurisprudences plus favorables à l'initiative des députés – qui constituent des évolutions récentes.

La première innovation concerne les fusions de structures à des fins d'économies d'échelle.

Alors que les commissions des finances des deux chambres avaient toujours considéré que la fusion de deux personnes publiques distinctes devait s'analyser comme un transfert de charge, dès lors que la structure issue de la fusion récupère tout ou partie des compétences antérieurement exercées par les structures supprimées, la commission des finances de l'Assemblée nationale regarde désormais avec bienveillance les initiatives visant à fusionner plusieurs structures existantes à des fins de rationalisation fonctionnelle ou budgétaire, estimant qu'il s'agit alors d'une simple réorganisation de charges existantes.

La seconde innovation concerne les charges de trésorerie. Il a toujours été considéré dans les deux chambres qu'un amendement ayant pour effet de créer une charge de trésorerie pour une personne publique constituait une aggravation de charge, analyse qui a été expressément confirmée par le Conseil constitutionnel. Toutefois, la commission des finances de l'Assemblée nationale a récemment décidé de retenir une interprétation plus souple en vertu de laquelle seraient recevables les initiatives ayant « un effet infra-annuel et non massif sur la trésorerie ».

J'espère que ces développements circonstanciés vous permettront de mieux comprendre les décisions contradictoires qui peuvent parfois être rendues sur certains

amendements proches, voire identiques. Dans l'objectif de minimiser ces disparités, j'entends toutefois me rapprocher de mon homologue Éric Woerth afin de rechercher des points de convergence. En effet, l'autonomie de décision ne saurait aller jusqu'à exclure une forme de dialogue des juges de la recevabilité financière, qui a d'ailleurs déjà lieu de façon informelle au niveau des services de nos deux assemblées.

Au-delà de ces quelques divergences de jurisprudence, il me paraît également important de rappeler les modalités de la mise en œuvre concrète du contrôle pour les sénateurs.

Tout d'abord, les décisions d'irrecevabilité sont systématiquement motivées. Une motivation en fait et en droit accompagne toujours la notification de ma décision. Celle-ci s'est progressivement étoffée avec le temps et ne connaît pas d'équivalent à l'Assemblée nationale.

Surtout, les sénateurs disposent d'un véritable droit à l'erreur en matière de gages. Concrètement, si un gage est manquant ou erroné, les services de la commission des finances font en sorte que les modifications soient apportées pour rendre l'amendement recevable. À l'inverse, l'absence de gage conduit à une décision d'irrecevabilité à l'Assemblée nationale. Cette différence est loin d'être neutre, puisque 186 amendements de séance de nos collègues députés ont été déclarés irrecevables pour ce motif l'an passé. Cela contribue d'ailleurs à expliquer que le taux d'irrecevabilité financière sénatorial pour les amendements de séance apparaît systématiquement proche mais légèrement inférieur à celui observé à l'Assemblée nationale.

Au passage, j'espère que ces éléments statistiques permettront de tordre le cou à certaines idées reçues sur la prétendue sévérité dont les présidents de notre commission feraient preuve dans l'exercice du contrôle de la recevabilité financière...

S'il me revient d'appliquer la Constitution telle qu'elle est rédigée, il n'est bien évidemment pas illégitime de s'interroger sur l'avenir de l'article 40.

De mon point de vue, il est certain que l'article 40, qui symbolise plus qu'aucun autre le parlementarisme rationalisé à la française, limite significativement l'initiative parlementaire.

À ce titre, je considère personnellement que la question de son assouplissement doit être soulevée dans le cadre du débat parlementaire qui s'annonce sur le projet de loi constitutionnelle. Ce ne serait d'ailleurs pas inédit. En 2008, le comité Balladur, chargé de formuler des propositions en vue de la modernisation et du rééquilibrage de nos institutions, suggérait ainsi de permettre de compenser une aggravation de charge publique, à l'image ce qu'il est déjà possible de faire en matière de ressources publiques.

Mon prédécesseur Jean Arthuis et son homologue de l'Assemblée nationale Didier Migaud avaient pour leur part formulé une proposition plus audacieuse encore, consistant purement et simplement à supprimer l'article 40.

Cette proposition se justifiait, d'une part, par la volonté de mettre fin aux « effets pervers » de l'article 40, qui autorise les parlementaires à créer des dépenses fiscales de plusieurs milliards d'euros tout en interdisant l'aggravation mineure d'une charge publique,

et, d'autre part, par le constat que la Constitution de la V^e République offre au Gouvernement bien d'autres moyens de s'opposer à une initiative parlementaire jugée trop coûteuse.

Pour ma part, deux raisons complémentaires me semblent plaider pour un assouplissement de l'article 40.

Tout d'abord, l'article 40 me paraît nuire à la qualité du débat budgétaire. En empêchant aux parlementaires d'arbitrer entre les dépenses des différents ministères, il nourrit le désintérêt pour le volet dépenses du projet de loi de finances et contribue à déséquilibrer la discussion budgétaire au profit de la première partie. Il me paraît donc difficile de prétendre rénover la procédure budgétaire sans s'attaquer à ce verrou.

Ensuite, les comparaisons internationales suggèrent que l'article 40, tel qu'il est actuellement rédigé, constitue un verrou excessif.

Rappelons à titre liminaire que dans la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière ne fait l'objet d'aucun encadrement.

Même lorsque l'on se compare aux pays disposant d'un mécanisme analogue – Allemagne, Royaume-Uni, Italie –, l'article 40 apparaît à la fois comme le dispositif le plus intransigeant à l'égard des initiatives en dépense et le couperet le plus précoce et absolu, dès lors que les initiatives font l'objet d'un contrôle systématique au stade du dépôt et ne peuvent être discutées en commission ou en séance. Cela ressort très clairement des travaux de droit comparé menés par la constitutionnaliste Céline Vintzel sur les armes du Gouvernement dans la procédure législative.

Dès lors, dans l'hypothèse où le projet de loi constitutionnelle nous serait finalement transmis, je n'hésiterais pas, comme mes prédécesseurs, à évoquer la question de la suppression de l'article 40 ou à tout le moins à proposer d'aménager l'article 40. Parmi les pistes formulées par le rapporteur général et moi-même l'an passé à la demande du Président du Sénat, nous avons d'ailleurs expressément envisagé d'assouplir l'article 40 en autorisant la compensation d'une hausse de charge par la diminution d'une autre charge, tout en limitant son application par un mécanisme d'invocation. Cela permettrait d'élargir le champ de l'initiative parlementaire sans créer de risque pour les finances publiques, le Gouvernement conservant la possibilité d'écarter une initiative qu'il estime coûteuse, à l'image de la pratique sénatoriale antérieure à 2007.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nombre de propositions de loi visent dans les faits à augmenter les charges publiques. Le seul moyen d'échapper au couperet de l'article 40 est d'aggraver la dépense fiscale !

Dans l'immédiat, je souhaite que nous envisagions un assouplissement de cette règle qui empêche parfois de proposer des réformes de structures pourtant favorables à l'efficacité de l'action publique. Cette disposition a vécu : son sens véritable se perd et elle tue toute initiative parlementaire, toute possibilité de réforme. Ce n'est pas du parlementarisme rationalisé, mais de l'infantilisation ! Et cela n'a pas empêché la dérive de la dépense publique...

Les ministres fanfaronnent en nous disant que nous ne sommes pas capables de proposer un contre-budget, alors qu'ils savent que l'article 40 et la LOLF brident toutes nos initiatives en matière budgétaire.

Le Sénat a montré qu'il était capable de proposer une rationalisation de la dépense publique. Une plus grande confiance accordée par le Gouvernement au Parlement serait le signe d'une démocratie plus mûre.

M. Roger Karoutchi. – Toute formation politique est opposée à l'article 40 tant qu'elle ne participe pas au Gouvernement !

Cet article a été introduit dans la Constitution pour mettre fin aux errances budgétaires de la IV^e République. Tant que l'État présentait un budget à l'équilibre, la règle avait du sens. Elle en a beaucoup moins depuis quarante ans...

Je ne crois pas au Grand Soir de l'article 40. Mais vous avez totalement raison, monsieur le président, de dire qu'il faut l'assouplir. Il faut au moins laisser la même marge de manœuvre à l'Assemblée nationale et au Sénat. Vous parviendrez sans aucun doute à vous entendre avec M. Woerth pour atteindre cet objectif.

Vous avez dit vous-même que la commission des finances intervenait pour mettre en garde les sénateurs. Parfois le changement d'un mot dans un amendement marginal aurait évité l'application de l'article 40. La commission des finances ne peut-elle pas intervenir en amont pour que l'auteur de l'amendement le modifie afin de le rendre recevable ?

En attendant l'éventuelle réforme constitutionnelle, assouplissons l'usage de l'article 40 et intervenons en amont.

Mme Nathalie Goulet. – Je soutiens les propos de Roger Karoutchi. Hier, lors du débat sur la collectivité européenne d'Alsace, André Reichardt n'a pas compris pourquoi des amendements qui avaient été examinés par la commission des lois ont été frappés par l'article 40. Pourquoi ne pas les avoir déclarés irrecevables avant leur examen en commission ? En outre, certains de ces amendements – les mêmes – étaient passés entre les fourches caudines sur un texte précédent. Comment éviter cette situation ?

La commission des finances pourrait expliquer à chacune des commissions les modalités de l'article 40, à l'image de ce qu'a fait la vice-présidente Catherine Troendlé sur la communication. Cela favoriserait l'égalité de traitement de tous les sénateurs.

M. Michel Canévet. – Merci pour cette présentation utile. L'article 40 cristallise beaucoup d'incompréhension de la part de nos collègues.

Je me réjouis que le taux d'irrecevabilité financière soit inférieur au Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. Je n'en suis pas étonné.

L'un des problèmes que nous rencontrons est l'incapacité à évaluer le coût des mesures proposées par les amendements. Un nouveau logiciel d'évaluation du coût serait mis en place à l'Assemblée nationale d'ici la prochaine loi de finances. Une initiative similaire est-elle prévue au Sénat ?

Il serait aussi de bon sens de gager les dépenses fiscales supplémentaires proposées sur une recette plus sérieuse que la hausse des taxes sur le tabac.

M. Éric Bocquet. – Je n'émettrai pas de commentaire juridique sur le fond même si je me félicite que la conclusion de cette communication évoque la possibilité d'une remise en question ou au moins d'un assouplissement de l'article 40, qui constitue l'un des nombreux verrous du processus budgétaire, aux côtés de la LOLF, des recommandations de la Cour des comptes, des notations des agences, des avis de la Commission européenne, des marchés financiers et même du Parlement.

Mon commentaire sera sémantique. L'article 40 dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Ne peut-on pas remplacer « aggravation d'une charge publique » par « augmentation de la dépense publique » ? Ce serait une formulation plus neutre. En effet, les mots « aggravation » et « charge » sont négatifs. Puisque le changement d'un mot dans un amendement le rend recevable, ne peut-on imaginer le changement d'un mot dans la Constitution, pour rendre les amendements recevables ?

M. Claude Raynal. – Je suis gêné par la différence de traitement entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous suivons le même processus et assumons la même responsabilité : ayons au moins les mêmes règles. Il doit y avoir une obligation de rapprochement entre les deux assemblées pour qu'elles procèdent aux mêmes ajustements. Une expertise du Conseil constitutionnel ne serait-elle pas utile, afin d'éviter de se faire retoquer ? Il est anormal qu'un amendement accepté dans une assemblée soit refusé dans l'autre. Nous ne sommes pas près d'une suppression de l'article 40 mais les présidents des deux assemblées pourraient poser clairement la question du gage en matière de charge à l'occasion de la réforme constitutionnelle.

M. Philippe Dominati. – L'application de l'article 40 au Sénat nous a empêchés d'étudier la durée de la concession d'Aéroports de Paris, élément déterminant du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte). On aurait pu suspendre le débat puisque l'on ne pouvait pas parler de son objet essentiel.

La communication de ce matin est-elle un état des lieux ou l'annonce d'une évolution ?

M. Jean-Marc Gabouty. – L'application de l'article 40 relève de l'hypocrisie, d'une incohérence quant à la différence d'appréciation entre l'Assemblée nationale et le Sénat et d'une certaine complexité rendant l'interprétation possible, alors que par ailleurs la comptabilité publique pâtit d'aspects totalement archaïques. La suppression, l'assouplissement ou la redéfinition de l'article 40 ne doivent-elles pas entrer dans une réforme bien plus large de la comptabilité publique ?

L'un des archaïsmes est le rattachement à l'exercice, qui fausse complètement le débat politique. Ainsi de la réforme du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui crée une double charge sur une année, ce qui pollue le débat. On dit que le CICE représente 40 milliards d'euros de charges en 2019 alors que c'est en réalité 20 milliards d'euros pour 2018 et autant pour 2019. Quand je vois ensuite des interprétations sur des charges de trésorerie qui ont un effet infra-annuel, je ris doucement. Si l'on sophistique les outils sans modifier la base du rattachement à l'exercice, on ne parviendra pas à grand-chose.

M. Marc Laménie. – Merci pour ce travail. Vous avez évoqué notre marge de manœuvre réduite. Il est vrai que préparer un amendement est toujours compliqué. Souvent,

nous butons sur des textes européens et sommes contraints par d'autres embûches que l'article 40, qui réduisent notre marge de manœuvre.

M. Vincent Éblé, président. – Roger Karoutchi demande une meilleure coordination avec l'Assemblée nationale. J'y suis bien sûr pleinement disposé. Je l'avais inscrit sur ma feuille de route. Outre l'article 40, nous devons aborder d'autres sujets dont la question de la simulation des amendements fiscaux, qui répond à nos préoccupations et au souhait, maintes fois exprimé, de notre commission, de disposer des codes sources des impôts pour pouvoir réaliser ces simulations. Des avancées semblent se faire à tous petits pas et concerne seulement l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Comme les députés, nous dialoguons avec les services du Premier ministre pour avancer sur ces dossiers et avec le rapporteur général nous communiquerons prochainement à ce sujet.

Bien sûr, nous veillerons à rapprocher nos points de vue sur l'article 40 avec l'Assemblée nationale. Je suis disposé à encourager la lecture la plus libérale possible pour l'initiative parlementaire, mais il faudra faire converger les volontés.

Nathalie Goulet a dit qu'il serait bon que nos décisions d'irrecevabilité interviennent avant la commission. C'est tout à fait le cas aujourd'hui. Mais je rappelle que la décision ne relève pas uniquement de la commission des finances, ni de son président. Ce sont les présidents de commissions permanentes saisies au fond et éventuellement des commissions spéciales qui sont compétents au stade de la commission pour appliquer les irrecevabilités financières. Ce n'est pas toujours moi qui prends la décision. Philippe Dominati me reproche quelque chose que je n'ai pas commis. En l'espèce, c'est la présidente de la commission spéciale qui a pris la décision – même si je la partage sur le fond. Cela souligne que la jurisprudence sur l'article 40 est le fait de tous les présidents de commission. Nous devons nous coordonner entre nous.

Éric Bocquet s'est penché sur la sémantique, science qui m'a toujours passionné. En politique, on fait du droit mais on utilise aussi les mots. Je retiens bien volontiers sa proposition. Tâchons de la garder à l'esprit jusqu'à la réforme constitutionnelle.

Claude Raynal a évoqué le Conseil constitutionnel. Ce dernier ne se prononce pas si l'irrecevabilité au titre de l'article 40 n'a pas été invoquée devant la première assemblée saisie. Il faudrait que nous invoquions l'article 40 sur l'amendement d'un collègue pour obtenir l'avis du Conseil constitutionnel.

M. Claude Raynal. – Je voulais surtout nous appeler, Assemblée nationale et Sénat, à travailler en amont avec le Conseil constitutionnel sur notre utilisation de l'article 40.

M. Vincent Éblé, président. – Nous verrons si un tel échange est envisageable du point de vue du Conseil constitutionnel.

Le bureau de la commission s'est rendu au Conseil d'État, à son invitation. Nous avons vu sa façon de travailler sur le contentieux et le conseil sur les projets de textes législatifs et réglementaires issus du pouvoir exécutif. L'échange fut extrêmement intéressant. Rien ne nous interdit d'envisager une visite de même nature au Conseil constitutionnel.

Jean-Marc Gabouty, le CICE étant un crédit d'impôt, il n'est pas concerné par l'article 40. C'est l'illustration des propos du rapporteur général : on nous bride dans certains

domaines alors que l'on peut multiplier les dépenses fiscales. C'est hallucinant. Parfois le droit s'éloigne du bon sens.

M. Philippe Dominati. – Précisons le dispositif pour l'avenir. La présidente de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi Pacte reporte la responsabilité de la déclaration d'irrecevabilité au titre de l'article 40 sur la commission des finances. Chacun se renvoie la balle.

M. Vincent Éblé, président. – Comme je vous l'indiquais, sur le fond, je ne suis pas en désaccord avec cette décision : diminuer la durée de la concession aggrave une charge publique, puisque l'État devra verser une indemnité plus importante aux actionnaires au titre de l'expropriation.

M. Philippe Dominati. – Sauf que l'Assemblée nationale en a débattu pendant deux heures.

M. Vincent Éblé, président. – Chaque assemblée est souveraine.

Questions diverses – Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Je voulais vous faire part d'une demande d'actualisation du programme de contrôle de la commission. Les rapporteurs spéciaux de la mission « relations avec les collectivités territoriales », nos collègues Charles Guéné et Claude Raynal, qui nous présenteront la semaine prochaine les résultats de leur contrôle sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon, c'est-à-dire le rapprochement entre métropole et département, ce qui est pendant dans d'autres territoires, entendent déjà mener de nouveaux travaux. Ils souhaitent donc inscrire au programme le suivi d'un contrôle qu'ils avaient réalisé en 2015, consacré à la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes.

La commission adopte le programme de contrôle ainsi modifié.

La réunion est close à 11 h 25.

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

Jeudi 28 mars 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 55.

**Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme
commis à Paris - Audition de M. Richard Lizurey, directeur général de la
gendarmerie nationale**

M. Philippe Bas, président. – Nos concitoyens sont – comme nous – vivement préoccupés par les événements du 16 mars dernier. Ils résonnent d'autant plus fortement que la situation, après les dévastations du 1^{er} décembre 2018, semblait se calmer un peu : la recrudescence de la violence le 16 mars a donc opéré un choc. Nos auditions du 4 décembre avaient porté sur la manière d'éviter à l'avenir ce que nous avons vécu le 1^{er} décembre. Après le 16 mars, nous nous interrogeons sur la répétition des difficultés rencontrées pour contenir ces hordes de vandales, qui s'en sont pris aux personnes et aux biens sur les Champs-Élysées, et qui ont agressé vos hommes. Nous avons entendu, en commun avec la commission des affaires économiques, le ministre de l'économie et des finances, à propos de l'impact sur le commerce et le tourisme, ainsi que le ministre de l'intérieur et son secrétaire d'État. Après les mesures annoncées le lundi 18 mars par le Premier ministre, nous voulions comprendre la portée de celles-ci, évaluer leur efficacité.

Il a été notamment décidé qu'au lieu de disperser les attroupements, l'action viserait désormais à empêcher leur formation. Samedi dernier, il n'y a pas eu de nouvelles déprédations. Les forces de l'ordre ont eu l'occasion d'essayer la technique « à blanc », puisqu'il n'y a pas eu de déferlement de *black blocs*, et de tester en grandeur nature les manœuvres. À Paris, je le rappelle, ce n'est pas la direction générale de la gendarmerie nationale qui conçoit ces dernières, mais elle participe à leur exécution par la mise à disposition de ses escadrons.

Nous souhaitons aussi entendre votre analyse des causes du désordre du 16 mars. Quelles améliorations sont encore possibles dans l'efficacité d'emploi des forces de l'ordre, pour faire face à une éventuelle répétition de tels événements ? Nous avons reçu hier les organisations syndicales de la police et, pour la gendarmerie, le Conseil de la fonction militaire et les associations professionnelles. Ces auditions ont été fort instructives, nos interlocuteurs nous ont fourni beaucoup d'éléments que nous ignorions.

Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale. – Au-delà de la seule journée du 16 mars, je voudrais revenir sur la cinétique de la crise, et sur l'ambiance générale. À Paris c'est effectivement la police nationale qui est en première ligne, mais le mouvement des gilets jaunes est national et il a un biorythme particulier. En semaine, les mouvements sont constants, mais à présent très limités ; le samedi en revanche, certains acteurs font monter en pression un certain nombre de nos compatriotes. Il y a deux sociologies différentes. Hors de Paris, des personnes ont trouvé, grâce à ce mouvement, un lien social et une nouvelle vie. Les bars de village ont disparu, les ronds-points les ont

remplacés. Les gens se sentent bien dans cette communauté, ils ne veulent pas la quitter, et quelles que soient les revendications, ils ont surtout envie de rester ensemble. Cela pose des problèmes dans la durée.

Le samedi, le problème est tout différent. On a observé au fil des semaines l'infiltration et l'ingérence de responsables de l'ultra-gauche et de l'ultra-droite, que l'on parvient maintenant à démasquer d'ailleurs, et dont l'influence fait émerger des « ultra-jaunes », mus initialement par des revendications personnelles, mais qui ont évolué vers une attitude plus active, car ils sont pris par un effet de meute. On vient manifester pacifiquement, puis on filme le spectacle de la casse... ou on y participe. Certains ont dit, devant la justice : « Je ne sais pas ce qui m'est arrivé ». Je les crois ! Ils ont été entraînés et n'avaient plus le discernement nécessaire sur les moyens d'exprimer leurs revendications. Ceux qui approuvent – ou ne désapprouvent pas – les violences sont des citoyens parfaitement insérés dans la société et ne sont pas violents par nature.

Le mouvement social des gilets jaunes se caractérise par l'horizontalité, il est spontané, improvisé, sans hiérarchie – quand une tête dépasse, elle est coupée !

Il s'entretient par les réseaux sociaux, se pérennise grâce à l'accompagnement exceptionnel que lui assurent les médias. Habituellement, une manifestation de 40 000 personnes n'intéresse pas les chaînes... Aujourd'hui elles en parlent 24 heures sur 24.

Autre caractéristique, sa durée : quatre mois, dix-neuf week-ends. Si la mobilisation a diminué, on ne voit pas, aujourd'hui, comment il pourrait refluer en deçà de 35 000 à 40 000 personnes. Le mouvement est dispersé, il touche Paris tous les week-ends, et la province, avec des foyers récurrents, comme à Bordeaux ou Toulouse, pendant un temps Caen et Rouen. Enfin, il est violent : à partir de revendications de fond, les premiers week-ends, on a glissé vers une idéologie anti-système, anti-tout, un combat contre la société. C'est un vrai sujet... Les revendications sont très hétérogènes, il est impossible d'y répondre !

Ce mouvement met à l'épreuve notre modèle de maintien de l'ordre, fondé sur la concentration de l'effort (or les rassemblements et les heurts se sont produits partout, jusqu'à La Réunion), sur la liberté d'action (l'adversaire prend l'initiative de nombreux rassemblements) et sur l'économie des moyens – l'engagement est maximal depuis quatre mois, entre 20 000 et 65 000 militaires engagés chaque semaine, 65 500 le 8 décembre, du jamais vu. La gendarmerie mobile a été engagée en permanence, avec des pointes à 105 ou 106 escadrons sur 108. C'est un changement opérationnel.

Cela nous a conduits à intensifier l'effort de renseignement en amont. Au début, on découvrait le phénomène ; à présent, on parvient à l'anticiper – les renseignements fournis par les services avant le 16 mars se sont d'ailleurs révélés exacts. Nous sommes devenus plus dynamiques, plus offensifs, avec 1 711 interpellations, 1 582 gardes à vue, en flagrant délit ou dans le cours des investigations ultérieures, et 4 193 infractions à la loi pénale. L'objectif est qu'aucun fait de délinquance ne demeure impuni. Car la violence a atteint un niveau extrême, comme lors de l'incendie du peloton d'autoroute de Narbonne : la veille, les auteurs buvaient le café avec les gendarmes ! Dans une bascule irrationnelle – car ce ne sont pas des casseurs natifs, ils sont insérés dans la société –, ils étaient pourtant prêts à brûler nos hommes !

Nous avons engagé la totalité de la palette des moyens. Des véhicules blindés de gendarmerie ont été déployés à Paris début décembre, comme auparavant à Notre-Dame des Landes, mais sous l'autorité civile du préfet de police qui détermine les moyens à employer.

Des hélicoptères, depuis la mi-novembre, survolent les lieux de manifestation, retransmettant les images directement dans les postes de commandement, afin que l'autorité civile apprécie la situation et déplace les forces. La semaine dernière, des drones ont aussi été utilisés à Paris.

Cette crise nous a conduit aussi à réfléchir à la protection de nos hommes – car pas moins de 460 militaires ont été blessés, certains sévèrement, comme ce gendarme qui à Auxerre a eu la mâchoire cassée, avec 45 jours d'incapacité totale de travail : il portait pourtant une visière, ce qui donne une idée de la force avec laquelle le pavé a été projeté.

Cet événement et d'autres témoignent de la violence délibérée à l'encontre des forces de l'ordre, que je salue. Le 16 mars, quatre escadrons de gendarmerie étaient positionnés autour de l'Arc de Triomphe : dès 10 h 30 un assaut direct a été donné contre eux, les agresseurs ont même tenté d'emprunter un souterrain menant au monument, avec la volonté de reproduire les images vues en décembre. Il y avait des *black blocs* mais aussi des ultra-jaunes. N'importe qui peut être saisi par un phénomène de groupe et basculer dans la violence.

La conception de la manœuvre, le 16 mars, ne relevait pas de ma responsabilité, nos 30 escadrons étaient mis à disposition du préfet de police. Ils avaient reçu leurs ordres la veille. La mobilisation avait été correctement évaluée, on a vu arriver quelques milliers de manifestants et des *black blocs*, comme annoncé. La gendarmerie mobile a été engagée en différents points de la capitale, car se déroulaient au même moment que la manifestation des gilets jaunes, la marche pour le climat et la marche contre les violences diverses. Ces deux dernières, déclarées, devaient être sécurisées.

On a dispersé les moyens en raison de la crainte de jonction des cortèges : les gilets jaunes voulaient en effet infiltrer la manifestation pour le climat, qui réunissait un nombre de manifestants bien supérieur. Cette contagion a été évitée, la manœuvre a réussi. Aux Champs-Élysées, les escadrons étaient disposés autour de l'Arc de Triomphe et dans le bas de l'avenue, ces verrous étant destinés à éviter la dispersion des manifestants. Cela a réussi également, mais avec l'effet collatéral que l'on sait, car dans l'espace ainsi cloisonné, les manifestants ont eu une liberté d'action et ont commis des saccages.

La violence a été immédiate le 16 mars, alors que les autres semaines, les matinées étaient bon enfant, elles étaient le moment des retrouvailles à Paris ; puis au milieu de la journée on s'alimentait, en solide et en liquide ; la température montait, les fauteurs de troubles arrivaient, et cela crescendo jusqu'en fin de journée. Le 16 mars, d'emblée sont arrivés des gens venus pour casser. La violence a été immédiate, ce qui a créé la surprise. Les escadrons de l'Arc de Triomphe ont néanmoins rempli leur mission, au prix de 13 blessés, dont celui qui a eu la mâchoire fracturée. Nos hommes ont été très courageux face à ce déchaînement de violence. Songez qu'il a fallu les réapprovisionner en munitions, grenades lacrymogènes, F4, lanceurs de balles de défense (LBD) – pour lesquels nous utilisons partout les mêmes munitions, dites CTS. Il y a quatre LBD par escadron, et des LBD dans les pelotons de surveillance et d'intervention.

Nous avons été conduits à associer aux manœuvres de maintien de l'ordre les forces de gendarmerie départementales : brigades, pelotons de surveillance et d'intervention mais aussi réservistes, jusqu'à 6 000 le 8 décembre. Je rends hommage à ceux-ci, car c'est grâce à eux que nous parvenons à exécuter nos missions, surtout dans ces circonstances.

M. Philippe Bas, président. – Parmi les casseurs, y a-t-il de purs délinquants, venus uniquement pour piller, ou ont-ils tous un objectif que je n'ose qualifier de politique : s'en prendre à un certain nombre de symboles ?

Général Richard Lizurey. – Des délinquants, fin décembre, venaient en fin de journée uniquement pour faire les magasins, pour piller. C'était bientôt Noël... Ceux-là ne cherchaient pas l'affrontement avec les forces de l'ordre, au contraire. Il y en a encore quelques-uns, mais on voit surtout des combattants anti-institutions, anti-société. Ils veulent casser l'image plus que la vitrine, comme au Fouquet's, qui représente une société de consommation... dans laquelle, au quotidien, ils sont à l'aise.

M. Philippe Bas, président. – Au plan national, le mouvement a fixé dans l'ensemble des territoires des forces qui ont dû être complétées par des réservistes, dites-vous. Le dispositif en a été rigidifié, d'importants moyens ont été absorbés sur tout le territoire ; dès lors, à Paris, il n'était pas possible d'atteindre tous les objectifs à la fois – c'est ce que j'ai compris de vos propos. Le 4 décembre, en audition, nous avons fait remarquer que les forces de l'ordre avaient été tenues en échec : les ministres nous ont répondu que non, qu'elles avaient rempli leurs objectifs. Autrement dit, protéger les pharmacies ou les voitures de luxe, ce n'était pas le premier objectif. Les pouvoirs publics constitutionnels devaient être gardés ; un barrage a été assailli à six reprises, il a failli être pris une fois. Vous dites pareillement que le 16 mars, un objectif était assigné, protéger l'Arc de Triomphe et maintenir des verrous en haut et au bas des Champs-Élysées pour éviter la dispersion. Ce qui se passe sur les Champs-Élysées relève des dommages collatéraux, car vous ne pouvez atteindre tous les objectifs à la fois.

Nos concitoyens ne voient pas les choses comme des professionnels ; pour eux, il y a eu un échec. Une femme et son enfant, après l'incendie de l'agence bancaire, auraient pu mourir... Ces auditions sont précieuses pour nous qui sommes les élus des Français, elles nous font percevoir de façon plus réaliste les difficultés.

Général Richard Lizurey. – Le maintien de l'ordre n'est pas une science exacte. Au vu des moyens, il faut définir une stratégie, des priorités : dispositif durci autour des institutions, avec des barre-ponts et des retenues ; effort sur certains points, comme l'Arc de Triomphe, dont on refusait qu'il puisse être souillé une seconde fois ...

M. Philippe Bas, président. – Que n'aurait-on pas dit si cela s'était produit !

Général Richard Lizurey. – Les objectifs prioritaires ont été remplis, mais il était impossible d'être présent dans toutes les rues de Paris. Si l'on veut éviter absolument que des poubelles ou des voitures soient brûlées, il faut, soit retirer toutes les poubelles et toutes les voitures, soit interdire et décider que l'on ne circule plus sans autorisation ; or, cela s'appelle la dictature... Je le répète, le mouvement des gilets jaunes est particulier : on se promène en famille, et d'un coup l'on revêt son gilet. Chacun a le droit de se promener ! Et sur quel motif arrêter les personnes : port de gilet d'une certaine couleur ? Il n'est pas possible de tout maîtriser en permanence. Mais les principaux objectifs assignés le 16 mars ont été tenus.

M. Philippe Bas, président. – Avec une limite au regard des attentes de nos concitoyens, émus par les violences. Si l'on voulait ajouter un autre objectif, éviter la casse aux Champs-Élysées, comment ferait-on ?

Général Richard Lizurey. – On interdit les attroupements et dès qu'un rassemblement se forme, on indique aux personnes qu'elles n'ont pas le droit d'être là, et l'on emploie la contravention ou l'expulsion.

M. Philippe Bas, président. – La réponse du Gouvernement c'est en substance que lorsque l'attroupement est formé, l'État ne sait plus comment faire, et qu'il faut par conséquent empêcher ces attroupements, donc interdire les manifestations. On interdit le rassemblement et on intervient s'il se forme – on demande donc aux forces de sécurité de prendre le problème à la racine.

Général Richard Lizurey. – Il existe un seuil technique. La situation est gérable pacifiquement si l'on a affaire à un groupe de 50 ou 60 personnes ; on peut encore distinguer entre le noir du *black bloc*, le jaune des gilets, les journalistes, les touristes (car il y a en a !). En revanche face à 150 ou 200 personnes, le dialogue n'est plus possible, le phénomène de groupe l'emporte.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous avez mentionné les hélicoptères au service du renseignement. Il y a cinq ans lors d'émeutes urbaines, ils avaient été employés – ailleurs que dans une zone gendarmerie – et transmettaient de précieuses photographies. Avez-vous des photographies exploitables de casseurs ? Avez-vous sur ce point des échanges avec les services de renseignement, y compris sur les risques de terrorisme ? Dans le Nord, nous sommes attentifs à la question, car avons déjà connu des problèmes – la frontière est proche. Quels retours avez-vous sur les photographies ?

Général Richard Lizurey. – Les hélicoptères sont mis à disposition du préfet de police de Paris, ou des préfets de département. Je ne reçois pas les images, elles sont transmises directement à la préfecture de police, ainsi le préfet a la totalité des images, en temps réel et pour les archives. La préfecture de police a la main à 100% sur les hélicoptères à qui elle transmet ses instructions. Quant aux renseignements dont nous avons connaissance, ils sont immédiatement partagés entre la police et la gendarmerie, puisqu'ils sont ensemble « actionnaires » des services départementaux du renseignement territorial. Ceux-ci incluent d'ailleurs des gendarmes comme des policiers. Il y a bien une communauté du renseignement, avec un partage natif. Dans la partie haute du spectre, nous dialoguons aussi avec la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) – où sont détachés deux gendarmes de haut niveau, grâce à Laurent Nunez, qui a travaillé en ce sens dans ses anciennes fonctions au sein de cette direction. Cette arrivée de la gendarmerie à la DGSI a été une étape importante. Le partage du renseignement s'impose, puisqu'à la base, il s'agit de la même maison.

Mme Jacky Deromedi. – À la suite des événements du 16 mars, plusieurs syndicats de policiers et associations de gendarmes ont déploré une stratégie de maintien de l'ordre trop statique et une mauvaise répartition des ressources humaines à Paris. Le ministre de l'intérieur nous a confirmé que de nombreuses forces mobiles avaient été employées à la sécurisation des lieux de pouvoirs et, hier, on nous a donné le chiffre de 12 compagnies de CRS affectées à la sécurisation du palais de l'Élysée. Comment assurer la sécurité de ces lieux sans affaiblir les dispositifs de maintien de l'ordre ? Le recours aux forces armées constitue-t-il une solution viable à long terme ?

Général Richard Lizurey. – Depuis la mi-novembre, un dispositif statique est déployé pour protéger les bâtiments officiels, et c'est incontournable ! Les 12 unités de forces mobiles chargées de sécuriser l'Élysée sécurisaient en fait d'autres institutions, y compris l'Assemblée nationale et le Sénat. Elles couvraient une zone relativement vaste. Quel serait

l'impact psychologique, tant en France qu'à l'international, si, en l'absence de tout dispositif de protection, des manifestants parvenaient jusqu'au palais de l'Élysée ?

Le 16 mars, la difficulté était liée à l'organisation de plusieurs manifestations sur une même journée, ce qui a entraîné une dispersion des moyens mobilisés sur Paris.

L'armée a été sollicitée pour opérer ces gardes statiques, sans contact avec le public. Mais elle avait été mise à contribution lors de l'opération de Notre-Dame-des-Landes et, dans le cadre du mouvement des gilets jaunes, elle a déjà été mobilisée en décembre – pour chacun des actes IV et V, 5 unités de force mobile ont été dégagées. Ce n'est donc pas une nouveauté, dès lors que ces forces armées continuent d'intervenir sur des missions autres que celle de maintien de l'ordre.

Mme Muriel Jourda. – Le Premier ministre a annoncé, la semaine dernière, la transformation des détachements d'action rapide – les DAR – en unités anti-casseurs, transformation qui s'accompagnerait d'un renforcement de leurs moyens. Alors que la doctrine française de maintien de l'ordre repose sur la spécialisation des forces, le fait de doter ces unités non spécialisées et non formées de prérogatives renforcées en matière de maintien de l'ordre ne crée-t-il pas une difficulté ? Le principe de telles unités a-t-il vocation à s'étendre au-delà de l'agglomération parisienne ?

Général Richard Lizurey. – La transformation des DAR en brigades de répression de l'action violente, ou BRAV, représente effectivement une évolution par rapport au principe de spécialisation des forces.

Toutefois, nous ne parlons pas tout à fait des mêmes missions. Ce dispositif a été instauré pour répondre à un besoin de mobilité, car les unités mobiles, dans le cadre de leur mission de maintien de l'ordre, disposent d'outils pour interpellier les individus au plus près. Mais, tenues de rester près de leur base, elles ne peuvent pas forcément intervenir pour un groupe de casseurs actif 300 ou 400 mètres plus loin. Sur Paris, des pelotons d'intervention de la Garde républicaine ont été mis à disposition dans la même perspective.

Se pose donc la question d'une formation adaptée permettant à ces unités de s'insérer dans un dispositif de maintien de l'ordre plus global. Nous ne revenons pas sur le principe de spécialisation, mais, dès lors que nous sommes contraints d'engager des forces qui ne sont pas des unités mobiles, nous devons procéder aux formations adéquates.

Les BRAV interviennent uniquement sur Paris ; ailleurs, on s'appuiera sur les sections de protection et d'intervention de quatrième génération de la police nationale, les SPI 4G, et sur les pelotons d'intervention des escadrons.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quelle a été l'évolution de la mobilisation de vos forces depuis le 1^{er} décembre ? Nous avons l'impression que les dates du 1^{er} décembre et du 16 mars ont constitué des pics.

On a beaucoup parlé des blessures causées par les tirs de lanceur de balle de défense, les LBD. La gendarmerie est considérablement moins mise en cause que la police. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

Les propos du ministre de l'intérieur, le changement de préfet de police de Paris et les remontées des syndicats en audition nous laissent penser qu'une difficulté a pu se poser, au sein de la police nationale, quant à la clarté du commandement. Ce ne semble pas être le

cas pour la gendarmerie. Comment s'articule le commandement entre gendarmerie et police sur le terrain ?

Général Richard Lizurey. – Le 16 mars, 92 escadrons étaient à l'emploi, en incluant le socle des missions permanentes et des missions outre-mer. Le 8 décembre et le 23 mars, ils étaient 106, alors que le 17 novembre, nous avons commencé à 64 escadrons mobilisés. Les effectifs fluctuent selon l'analyse que nous faisons de la situation mais aussi parce que l'on ne peut pas durablement mobiliser 106 escadrons, sans s'exposer à des problèmes sociaux ou des difficultés budgétaires. Ma ligne rouge en la matière est fixée à 65 escadrons : en deçà de ce seuil, tout se passe normalement ; au-delà, c'est plus compliqué ! Dans le cadre du mouvement des gilets jaunes, cette ligne a été rapidement et durablement franchie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – En concluez-vous qu'une erreur d'interprétation a été commise le 16 mars ?

Général Richard Lizurey. – Non. Les forces mobilisées étaient suffisantes, au vu des éléments d'information dont nous disposions. À nouveau, c'est la dispersion, liée à la multiplication des manifestations parisiennes et à la nécessité de tenir la province, qui a posé problème.

Au sein de la gendarmerie, les tirs de LBD sont réalisés par un tireur formé, sous l'autorité d'un superviseur, et, si possible, couplés avec une prise vidéo, ce qui implique deux, voire trois intervenants.

On observe en fait que les forces spécialisées en maintien de l'ordre tirent beaucoup moins que celles qui ne le sont pas. La formation est donc un élément capital, permettant au fonctionnaire ou au militaire d'être en phase avec sa mission, d'être robuste et résilient. Or nous enregistrons actuellement de nombreuses annulations de stages au centre national d'entraînement de Saint-Astier en raison de la surmobilisation des forces. Ce pourrait être problématique à terme.

S'agissant de l'articulation du commandement, elle est relativement simple : la décision et la stratégie appartiennent à l'autorité civile, en l'occurrence le préfet ou son représentant ; la mise en œuvre est du ressort du directeur départemental de la sécurité publique, du commandement de groupement ou du directeur de l'ordre public et de la circulation ; l'exécution est confiée au commandant d'escadron ou de CRS.

M. Philippe Bas, président. – D'après ce que l'on nous a expliqué, le nombre d'escadrons engagés serait plus important, mais les effectifs par escadron plus faibles.

Général Richard Lizurey. – C'est exact. Toutefois, certains de nos militaires n'avaient eu qu'un week-end de libre entre la mi-novembre et le début du mois de janvier. Il y a des récupérations en semaine, mais, depuis le début de l'année, nous avons aussi été très mobilisés pour assurer la sécurité des autorités politiques intervenant dans le cadre du grand débat et, les gendarmes ayant des conjoints qui travaillent en semaine, nous devons pouvoir les libérer le week-end si nous voulons avoir des cellules familiales harmonieuses.

M. Vincent Segouin. – La brasserie Fouquet's a été incendiée le 16 mars. Sauf erreur, seul un couple, qui se vantait sur internet d'avoir dérobé des objets, a été interpellé. Avec les moyens dont nous disposons aujourd'hui, pourquoi ne sommes-nous pas capables

d'identifier les incendiaires et de les arrêter ? Sachant le ratio d'un effectif mobilisé pour un manifestant, je suis surpris du volume des dégradations constatées. Enfin, on évoque l'emploi de produits de marquage codés, dits PMC. Cela va-t-il changer la donne ?

M. Yves Détraigne. – Face aux événements des dernières semaines, qui, hélas, ne sont pas totalement terminés, avez-vous le sentiment qu'il vous a manqué quelque chose, sur le plan juridique ou matériel ? Avons-nous tous les outils pour faire face à de telles flambées de violence ? L'expérience vous conduirait-elle à envisager certaines évolutions ?

M. Pierre Frogier. – En décembre dernier, devant cette commission, le ministre de l'intérieur a évoqué la formation d'un groupe de travail conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice pour examiner une possible révision des modalités de maintien de l'ordre. Pouvez-vous nous faire part de ses principales conclusions ? Envisagez-vous de revoir la doctrine française du maintien de l'ordre, consistant principalement à maintenir à distance les assaillants ?

Général Richard Lizurey. – L'enquête sur l'incendie du Fouquet's a été confiée à la police judiciaire de la préfecture de Paris, la PJPP. Un couple a effectivement été interpellé, mais sans débouché sur le plan judiciaire. D'ailleurs – c'est une remarque personnelle –, j'observe une certaine bienveillance, notamment de la part des médias, pour ces personnes qui jugent normal de prendre des choses appartenant à d'autres. Avec une telle asymétrie de l'appréciation portée par une sorte de tribunal médiatique, la situation n'en est que plus dure à gérer.

Peut-on identifier qui a mis le feu ? Le dispositif vidéo de la préfecture de police de Paris compte une centaine de caméras, mais ne couvre pas la totalité du champ. En outre, l'identification des auteurs de faits n'est pas forcément aisée dans un mouvement de foule, d'autant qu'ils sont souvent masqués, grimés ou cagoulés. Mais les services de police judiciaire sont très efficaces et sauront retrouver les auteurs. Dans l'affaire de l'incendie du peloton de Narbonne, il a fallu un mois avant que l'on puisse commencer à tirer un fil, mais par la suite une dizaine de personnes ont pu être identifiées.

Le ratio évoqué d'un effectif mobilisé pour un manifestant valait pour l'ensemble de la place parisienne. Mais, à nouveau, d'autres manifestations étaient organisées en dehors de la concentration sur les Champs-Élysées. Si le rapport de force global était équilibré, il n'en allait pas de même de la répartition des forces.

Les produits marquants codés (PMC) ne changeront peut-être pas la face du monde, mais ce sont des outils complémentaires, qui permettront d'identifier de manière plus précise les auteurs de trouble, notamment en vue des procédures judiciaires. Au lieu de devoir interpellier immédiatement l'individu, on le filme et on le marque. Ce marquage, sur la peau et les vêtements, dure très longtemps. La bombe étant à usage unique, il permet une identification individuelle. La vaporisation peut se faire jusqu'à 5 ou 7 mètres.

La doctrine de maintien de l'ordre évolue régulièrement. Elle a évolué avec l'expérience de Notre-Dame-des-Landes et nous allons la revoir en nous appuyant sur celle que nous avons acquise avec le phénomène des gilets jaunes.

Cette révision ira-t-elle jusqu'à opter pour le contact avec les manifestants ? Je ne suis pas sûr que la société française soit prête à accepter certaines évolutions. Il faut, me

semble-t-il, conserver le principe du maintien à distance, qui permet de limiter le nombre de blessés de part et d'autre.

Nous a-t-il manqué quelque chose ? Au fil des semaines, nous avons pu répondre aux événements. Sur le plan juridique, nous pouvons désormais dresser des contraventions et nous avons les outils juridiques pour pouvoir instaurer le dispositif de contrôle autour de Paris. Quant au matériel, il faut continuer à le faire évoluer, mais nous disposons des outils pour faire face.

M. Philippe Bas, président. – Pouvez-vous revenir un instant sur le problème de coordination entre unités de gendarmerie mobile et unités de CRS ? Aucun canal commun n'existerait en termes de communication...

Général Richard Lizurey. – À nouveau, sur la plaque parisienne, les ordres viennent de la préfecture de police et, sur le terrain, ce sont les commissaires de police qui donnent les directives aux escadrons. Ensuite, ceux-ci n'ont pas vocation à parler entre eux. Ce qui compte, c'est que l'autorité en charge du commandement puisse toucher les unités placées sous ses ordres et, sur la plaque parisienne, comme ailleurs, c'est le cas. S'agissant des moyens de transmission, les trois réseaux existants – Rubis de la gendarmerie nationale, Acropol de la police nationale et Antares des sapeurs-pompiers – disposent de passerelles techniques permettant de se parler, sachant que le ministère de l'intérieur travaille actuellement sur un réseau partagé.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Nous allons désormais entendre le directeur général de la police nationale.

Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le directeur général, en décembre dernier, nous avons auditionné le ministre de l'intérieur, son secrétaire d'État et le préfet de police après les événements du 1^{er} décembre à Paris, mais la gravité des événements du 16 mars nous ont poussés à reprendre une série d'auditions.

Après les événements du 1^{er} décembre, nous espérions que tout était à peu près calé. Mais vous avez affaire à un mouvement extrêmement mobile et évolutif, et nous mesurons à quel point l'art est difficile en matière d'ordre public. Nous voulons donc y voir plus clair et apprécier les décisions récemment prises par le Gouvernement, notamment la mesure d'interdiction de manifester visant à éviter la formation d'attroupements dans certains quartiers.

Comment analysez-vous la situation du 16 mars et les mesures prises pour éviter la répétition de ce genre d'événements ?

M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale. – Le rôle du directeur général de la police nationale est important. À la fixation du cadre général de l'action des forces de police en France, s'ajoutent la préparation du cadre juridique, la définition des éléments de doctrine et la gestion des moyens budgétaires et humains, en relation étroite avec le cabinet du ministre et la gendarmerie nationale.

Je précise que j'ai sous ma responsabilité le service central du renseignement territorial, le SCRT. Même si le mouvement des gilets jaunes est un mouvement en mutation, difficile à appréhender, ce service joue un rôle majeur en matière d'anticipation.

Au plan opérationnel, je suis associé à toutes les réunions, autour du ministre, pour préparer les différents événements. J'étais présent à la réunion ayant suivi le 1^{er} décembre, pour tirer les enseignements des actes très graves qui avaient été commis à l'Arc de Triomphe. Il en est de même avant chaque samedi de manifestation.

J'ai aussi un rôle particulier, consistant à assurer la répartition des forces mobiles sur le territoire national, y compris à Paris.

Enfin, j'adresse chaque semaine des consignes générales à l'ensemble des directeurs centraux de la police nationale. En effet, toutes les directions contribuent à l'effort actuel, soit en termes de ressources humaines – les brigades de recherche et d'intervention de la police judiciaire, par exemple, ont été engagées pour prêter main forte aux unités de sécurité publique sur le terrain –, soit en raison de compétences particulières – c'est le cas de la police aux frontières pour l'emploi de drones. Ces consignes prennent en compte ce que nous avons appris des épisodes précédents et les informations remontant des services du renseignement territorial, ce qui nous conduit à réorienter l'allocation des forces ou à donner des instructions en termes de postures tactiques.

Le rôle opérationnel direct revient, à Paris, à la préfecture de police et, en province, aux préfets de zone. Ces derniers jouent au sein de leur zone un rôle d'allocation des forces, notamment pour les forces mobiles. Il me revient de répartir entre les préfets de zone les moyens, à charge pour eux de les allouer à chacun des préfets de département ou de police.

En raison de la viralité des mouvements en cours, nous sommes amenés à concentrer les forces mobiles dans certaines agglomérations, si bien que nombre de villes ne peuvent compter que sur les forces territoriales.

Durant les manifestations elles-mêmes, l'unité de coordination des forces mobiles qui dépend de moi peut aussi être amenée à réallouer les forces déjà mobilisées sur le territoire selon l'évolution de la situation.

Le samedi, nous avons en général trois visioconférences, à 11 h 30, 15 h 30 et 18 h 30 ; elles sont le plus souvent présidées par le ministre. Elles permettent l'échange des informations opérationnelles entre les différentes directions et les préfets de zone ; cet échange peut déboucher sur la réallocation de certaines forces en fonction de la configuration du moment.

Ce type de réallocation peut aussi être décidé à l'occasion de formes particulières du mouvement, comme les manifestations nocturnes qui ont été organisées à certaines dates.

M. Philippe Bas, président. – Nous souhaitons comprendre pourquoi la situation a été si critique le 16 mars sur les Champs-Élysées. La responsabilité en revient-elle à la distribution des moyens ?

M. Éric Morvan. – Il m'est évidemment difficile d'imputer des responsabilités...

Les services de renseignement avaient très correctement anticipé la physionomie des manifestations et la concentration des événements sur Paris. L'allocation des forces a été décidée en fonction de ces informations et environ quarante équipes de forces mobiles ont été mobilisées sur Paris.

Le maintien de l'ordre à Paris présente des difficultés particulières. Les enjeux y sont colossaux : si l'on peut imaginer, voire accepter, qu'une ville de province, même grande, soit bloquée quelques heures, ce serait inimaginable à Paris. Par ailleurs, chacun a perçu dans ce mouvement, notamment dans l'expression publique de certains de ses leaders, une désinhibition vis-à-vis des lieux de pouvoir et des attributs habituels de la République – je vous rappelle que les forces de l'ordre se sont battues aux abords du Sénat et de l'Assemblée nationale pour éviter des intrusions.

À Paris, une part significative des forces employées, entre neuf et douze sur la quarantaine disponible, est destinée à sécuriser le périmètre des institutions, en particulier ce qu'on appelle parfois le « triangle d'or » formé par le ministère de l'intérieur, l'Élysée et les ambassades des États-Unis et du Royaume-Uni. Je rappelle que, au début du mouvement, des manifestants ont pu remonter la rue du Faubourg Saint-Honoré et se sont approchés à environ 150 mètres de l'Élysée. La protection des lieux de pouvoir constitue une contrainte forte du maintien de l'ordre à Paris ; elle cristallise nécessairement des forces.

Les forces de l'opération Sentinelle n'ont d'ailleurs pas été utilisées pour la protection de ces lieux, mais plutôt pour celle de certaines ambassades. Il ne pouvait pas être question d'affecter des militaires à la protection de ce fameux « triangle d'or », car le dispositif dans cette zone est régulièrement « testé » par les manifestants.

En outre, la configuration de Paris est particulière : sécuriser l'avenue des Champs-Élysées requiert un nombre de forces important. J'insiste donc sur les différences qui peuvent exister en termes de maintien de l'ordre entre Paris et la province.

Le 16 mars, la préfecture de police disposait en tout cas du nombre de forces qu'elle avait demandé. Bien sûr, il est tentant de vouloir refaire le film après les événements, mais on peut tout de même penser que l'initiative et la mobilité ont manqué ce jour-là. Dès le début de la matinée, nous avons bien constaté que les personnes qui se regroupaient avaient des intentions hostiles. J'imagine aussi que la stratégie mise en place visait en partie à contenir les casseurs dans un périmètre précis, en l'occurrence les Champs-Élysées, pour éviter une trop grande dispersion dans Paris, comme cela a pu avoir lieu à d'autres occasions.

Je comprends le choix stratégique de concentrer ainsi les casseurs – cependant, on ne pouvait guère imaginer que la casse atteigne un tel niveau –, mais je comprends aussi qu'un tel choix n'est pas évident à appréhender.

M. Philippe Bas, président. – Pour bien comprendre, le choix de poser des verrous en bas et en haut des Champs-Élysées était selon vous rationnel, mais il impliquait une difficulté particulière, si l'on voulait éviter les abcès de fixation et maîtriser le déferlement de la violence.

M. Éric Morvan. – C'est effectivement l'enseignement que nous pouvons tirer de ces événements. C'est d'ailleurs à la suite de ce constat que l'interdiction de manifester sur les Champs-Élysées a été décidée ; c'est une décision qui est bienvenue, car elle permet notamment d'éviter tout début de concentration de groupes hostiles.

De manière générale, nous devons être conscients que l'ordre public n'est pas une science exacte. Il se situe toujours sur un chemin de crête – critiques sur une atteinte aux libertés, d'un côté, nécessités de garantir la sécurité et d'éviter des destructions, de l'autre – et ses modalités ne peuvent que fluctuer selon les circonstances.

Mme Brigitte Lherbier. – Combien de temps une telle pression peut-elle peser sur les forces de l'ordre ? Constatez-vous un phénomène d'usure, notamment psychologique ? Si oui, comment l'enrayer ?

M. Éric Morvan. – Je dirais volontiers que les choses n'ont déjà que trop duré ! La fatigue est évidente – chacun le reconnaît, y compris le ministre – et c'est un sujet de préoccupation, car elle amplifie le risque d'un mauvais geste. Il me semble que personne n'a intérêt à ce que la situation perdure ainsi.

Le mouvement a connu une mutation : nous ne sommes plus face aux personnes qui étaient sur les ronds-points ; des groupes opportunistes sont apparus, ils contestent les institutions, l'ordre républicain ou le capitalisme et s'en prennent à tous leurs symboles.

Mme Brigitte Lherbier. – Le mouvement des gilets jaunes existe quand même encore...

M. Éric Morvan. – Oui, mais une fraction s'est radicalisée. En outre, nous pouvons tous noter la passivité d'un certain nombre de manifestants devant les événements violents : beaucoup préfèrent filmer plutôt que d'aider à éteindre un début d'incendie ! Cette passivité me paraît coupable. Le mouvement n'obéit plus aux mêmes ressorts et on ne peut plus se permettre de distinguer, en cas d'incident, les manifestants actifs et passifs. Évidemment, certains manifestants restent sincères, mais la typologie globale a largement changé.

Pour le 16 mars, les services de renseignement avaient anticipé la concentration des manifestants à Paris, la volonté d'en découdre avec les forces de l'ordre et la montée d'éléments ultras venant de province – d'ailleurs, nous avons constaté très peu de manifestants dans des villes, où la contestation est habituellement forte comme Rennes ou Nantes.

M. Philippe Bas, président. – Ils sont montés à Paris !

M. Éric Morvan. – Pour revenir à la fatigue, oui, elle est réelle, tant pour les forces mobiles, CRS ou gendarmes, que pour les forces territoriales. En effet, les forces mobiles ont été concentrées dans les agglomérations qui sont « abonnées », si vous me permettez cette expression, aux violences – je ne pense pas seulement à Paris. De ce fait, les villes plus petites ne peuvent souvent compter que sur les forces territoriales, alors même que les manifestations se répètent presque toutes les semaines. Quelques symptômes, notamment en termes de nombre d'arrêts maladie, montrent cette fatigue et attirent notre attention, mais ils restent à un niveau bas pour l'instant.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez décrit ces essaims de frelons qui se forment, notamment en provenance de l'ultra-gauche, venant de diverses villes de province. Pour le 23 mars, vous n'avez manifestement pas eu de signaux vous alertant d'une telle convergence. Finalement, plusieurs mois se sont écoulés entre les événements très violents du

1^{er} décembre et ceux du 16 mars : pensez-vous que de tels événements peuvent se reproduire dans quelques semaines ou mois ?

Parmi les décisions prises à la suite du 16 mars, il me semble que la plus importante est sans doute celle de ne pas attendre que des abcès de fixation se soient constitués pour intervenir. C'est une décision préventive forte et vous espérez évidemment être plus efficaces en intervenant tôt. Cependant, ce nouveau mode d'action n'a pas encore été confronté à la réalité. Quels risques êtes-vous susceptibles d'assumer, si vous passez immédiatement à l'offensive en cas de convergence d'agresseurs ?

M. Éric Morvan. – Encore une fois, il faut distinguer Paris et la province. À Paris, il y a une culture, historique, de la position, plus que de la mobilité. Cela tient à différents facteurs : le nombre d'intérêts vitaux à protéger, l'habitude des organisateurs de manifestations de les déclarer, la présence de cortèges structurés et encadrés... Finalement, le maintien de l'ordre consistait principalement à délimiter le parcours pour éviter les accidents de circulation, à éviter les dérapages sur les flancs de la manifestation et à contrôler sa dispersion, moment toujours un peu compliqué. Cette posture, assez statique, était permise par le nombre de forces positionnées dans la capitale. Cette culture parisienne a été fragilisée par l'évolution récente des modes d'expression. En province, les schémas tactiques étaient traditionnellement plus dynamiques.

Mme Muriel Jourda. – Le Premier ministre a annoncé que les détachements d'action rapide (DAR) créés au mois de décembre par la préfecture de police allaient être transformés en des brigades de répression contre l'action violente, appelées BRAV, disposant de moyens d'action et d'interpellation renforcés. Or ces forces ne sont pas spécialisées dans le maintien de l'ordre, ce qui pourrait être contraire à la doctrine habituelle en la matière ; cela ne crée-t-il pas une difficulté ? Ce dispositif va-t-il être transposé en province, puisque beaucoup de villes connaissent finalement, vous l'avez dit, des phénomènes similaires à ceux que Paris a connus ?

M. Éric Morvan. – Le concept des DAR est en fait assez ancien, même si les acronymes ont varié... Il existe en province sous la forme des dispositifs mixtes de protection et d'interpellation (dits DMPI), qui sont étroitement articulés avec les forces mobiles. Les dispositifs sont constitués d'agents des compagnies d'intervention, des brigades anti-criminalité, *etc.* Ces unités participent très fréquemment à des opérations de maintien de l'ordre, même si cela ne constitue pas leur cœur de métier.

De ce point de vue, il existe, il est vrai, une différence entre la gendarmerie et la police. Dans la police, l'ordre public fait partie intégrante des missions des forces territoriales, alors que, dans la gendarmerie, la spécialisation est plus forte. La police n'a pas les moyens d'adopter une telle spécialisation, car elle doit davantage s'adapter aux événements. Nous avons d'ailleurs mis des outils en place pour gérer cette posture tactique, par exemple grâce à la coordination entre les zones de défense. En tout cas, les policiers du quotidien, si je peux les qualifier ainsi, sont régulièrement amenés à gérer des situations de maintien de l'ordre. La question qui se pose alors est celle de la formation : nos agents doivent être formés pour les missions qu'ils sont amenés à remplir.

Début janvier, le Premier ministre a annoncé l'actualisation du schéma national d'ordre public. Certains ont parlé d'une évolution de la doctrine, ce qui ne me semble pas être le cas. À mon sens, le principe de distanciation que nous utilisons est le bon ; d'ailleurs, de nombreuses délégations étrangères viennent en France l'étudier et s'y former. Nous ne devons

pas avoir honte de notre doctrine et certains ont trop tendance à oublier les événements, parfois catastrophiques, qui ont eu lieu à l'occasion de certaines grandes réunions internationales – je pense par exemple au G8 de Gênes ou au G20 de Hambourg...

L'idée d'actualiser le schéma national d'ordre public est très intéressante, d'autant plus si cette actualisation permet une articulation avec le schéma national d'intervention des forces de sécurité qui a été adopté à la suite des attentats de 2015 et qui permet de définir le rôle de chacun en cas d'attaque terroriste. L'émergence des réseaux sociaux, la viralité des informations et les capacités de mobilisation qui en découlent ne peuvent que modifier les modèles anciens, qui s'appuyaient sur d'autres principes, notamment l'organisation des manifestations par des syndicats.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il ne faut donc pas affaiblir les syndicats...

M. Éric Morvan. – Le changement de paradigme est évident : nous pouvons moins anticiper pour positionner les forces et les forces territoriales doivent être en capacité de contenir, dans un premier temps, une manifestation, ce qui a des conséquences sur la spécialisation.

M. Vincent Segouin. – Monsieur le directeur général, vous donnez l'impression que, le 16 mars, la mission a été remplie...

M. Éric Morvan. – Pas du tout ! Le 16 mars comme le 1^{er} décembre, en particulier l'attaque de l'Arc de Triomphe, ont été des échecs.

M. Vincent Segouin. – J'ai compris que la priorité consistait à défendre des lieux stratégiques et à contenir les manifestants à un endroit, ce qui a été plutôt réussi, mais pas à protéger l'avenue des Champs-Élysées. Est-ce bien ce que le cahier des charges prévoyait ?

M. Éric Morvan. – Le cahier des charges ne prévoyait pas de laisser casser les Champs-Élysées !

M. Vincent Segouin. – On nous a expliqué que tout était très organisé, mais que les réseaux sociaux modifiaient la donne. Or il semble que l'organisation prévue correspondait à des manifestations d'un type ancien et que la nature des manifestations actuelles a profondément changé, notamment du fait de l'émergence de la jeunesse anarchiste.

M. Éric Morvan. – Nous assistons en effet à une mutation de l'expression contestataire : nous ne sommes plus face à des syndicats, mais face à des leaders de circonstances, ainsi qu'à une spontanéité et une viralité nouvelles. En outre, les médias, notamment ceux qui diffusent de l'information en continu, jouent un rôle grossissant. C'est pourquoi l'idée d'actualiser le schéma actuel est intéressante afin d'améliorer nos capacités de réaction.

Vous recevrez la semaine prochaine le nouveau préfet de police de Paris, il pourra aussi vous éclairer sur la manière dont les choses se sont passées à Bordeaux et sur les conclusions qu'il en a tirées. Je pense qu'il pourra vous confirmer qu'en tant que préfet il aurait eu besoin de l'ensemble des forces de sécurité disponibles sur le département, mais que le schéma actuel ne lui permettait pas de mobiliser les 1 800 gendarmes positionnés à l'extérieur de la métropole.

Nous devons donc mener une véritable réflexion sur la manière de bien articuler les forces de sécurité. Je ne défends pas une logique du « toujours plus » – je mets un peu à part les CRS, qui ont perdu des effectifs et dont la moyenne d'âge est la plus élevée parmi les directions de la police nationale, ce qui est assez contre-intuitif au regard de leurs missions... Une telle logique n'est sans doute pas utile et ne serait de toute façon soutenable ni budgétairement ni en termes de capacités de formation, mais nous devons mieux utiliser les ressources dont nous disposons.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 13 h 20.

Mardi 2 avril 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Mission d'information sur la sécurité des sapeurs-pompiers - Nomination des rapporteurs

La commission désigne Mme Catherine Troendlé, M. Loïc Hervé et M. Patrick Kanner rapporteurs de la mission sur la sécurité des sapeurs-pompiers.

Nomination de rapporteurs

La commission désigne M. Vincent Segouin rapporteur sur la proposition de loi n° 215 (2018-2019) présentée par Mme Agnès Canayer et plusieurs de ses collègues, tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes.

La commission désigne M. Dany Wattebled rapporteur sur la proposition de résolution n° 285 (2018-2019), présentée par M. Alain Marc et plusieurs de leurs collègues, tendant à renforcer la synergie entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la souveraineté numérique - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur la proposition de résolution n° 383 (2018-2019), présentée par M. Bruno Retailleau, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la souveraineté numérique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le 19 mars 2019, le président Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés ont déposé une proposition de résolution dont l'article unique tend à créer une commission d'enquête « sur les moyens de reconquérir » notre souveraineté numérique.

Cette proposition n'a pas pour effet de reconstituer avec le même objet une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois – c'est l'une des conditions de recevabilité.

Par ailleurs, s'agissant du champ d'investigation retenu par la proposition de résolution pour la commission d'enquête, il nous appartient de vérifier s'il conduit à enquêter sur des faits déterminés ou bien sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale. Il apparaît que cette commission d'enquête devrait faire porter ses investigations sur les conditions dans lesquelles l'évolution des technologies numériques remet en cause l'exercice par l'État de ses fonctions régaliennes, en matière de sécurité, de défense, de pouvoir normatif, de fiscalité et de monnaie, et sur les moyens dont dispose la puissance publique pour reconquérir une telle souveraineté numérique. Il ne s'agirait donc pas d'enquêter sur des faits déterminés, mais, au sens large, sur la gestion de services publics.

Ainsi la proposition de résolution entre-t-elle bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et à l'article 11 du Règlement du Sénat, sans qu'il soit nécessaire d'interroger la garde des sceaux aux fins de connaître l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours.

La commission déclare recevable la proposition de résolution n° 383 (2018-2019) tendant à la création d'une commission d'enquête sur la souveraineté numérique, présentée par M. Bruno Retailleau.

Projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous commençons par trois motions présentées par M. Grosdidier : la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, la motion n° 3 tendant à opposer la question préalable et la motion n° 2 tendant au renvoi en commission. Je propose de nous opposer à ces motions : la chambre des territoires qu'est le Sénat se doit de se prononcer sur un tel texte.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1, ainsi qu'à la motion n° 3 et à la motion n° 2.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 44 qui conditionne l'entrée en vigueur de la loi à un référendum sur le rétablissement des trois régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace et les amendements n°s 30 rectifié et 29 rectifié qui prévoient un référendum sur la sortie de l'Alsace du Grand Est sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44, ainsi qu'aux amendements n°s 30 rectifié et 29 rectifié.

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 8 et 139 visent à supprimer l'article 1^{er}. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 8 et 139.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 62 et 113 rétablissent le nom de collectivité européenne d'Alsace, que notre commission a décidé d'appeler « département d'Alsace ». Avis défavorable, même si je suis personnellement favorable au nom prévu initialement, issu d'une négociation avec les élus locaux et relevant plutôt du symbole. L'amendement n^o 84 rectifié, que nous avons rejeté en commission, supprime la mention indiquant que l'organisation de l'action commune des collectivités territoriales par le département alsacien en matière de coopération transfrontalière se fait dans le respect de leurs compétences. Cette mention a une portée pédagogique. L'amendement n^o 81 supprime le conseil de développement. Il est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 62 et 113, ainsi qu'aux amendements n^{os} 84 rectifié et 81.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 101 crée une collectivité à statut particulier d'Alsace, dans la région Grand Est. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 101.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n^o 61 rectifié *quinquies* étend à tous les départements de métropole et d'outre-mer le dispositif de l'article 1^{er}, à savoir le chef de filat en matière transfrontalière, le chef de filat en matière de promotion des langues régionales et la possibilité d'instituer un conseil de développement. Avis favorable sous réserve de deux légères rectifications, déjà acceptées par les auteurs de l'amendement : le remplacement des mots « l'ensemble des compétences » par les mots « tout ou partie des compétences » et la suppression de la référence à l'allemand standard et aux dialectes alsaciens.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 61 rectifié quinquies sous réserve de modifications.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Si l'amendement n^o 61 rectifié *quinquies* est adopté, les amendements n^{os} 59 rectifié *ter*, 9, 132 et 10 deviendront sans objet. En effet, ils proposent d'étendre l'article 1^{er} à certains autres départements. Je vous propose donc d'émettre un avis défavorable sur ces amendements. Quant à l'amendement n^o 137, nous pourrions en demander le retrait au bénéfice de l'amendement n^o 61 rectifié *quinquies*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 59 rectifié ter, ainsi qu'aux amendements n^{os} 9, 132 et 10. Elle demande le retrait de l'amendement n^o 137 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je vous propose de demander le retrait ou, à défaut, d'émettre un avis défavorable à l'amendement n^o 97, qui prévoit l'exercice des compétences particulières du département d'Alsace dans le respect de la loi NOTRe, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, et des compétences dévolues à chaque département du Grand Est. C'est une redite qui ne présente pas d'intérêt.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 97 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 102 a été rejeté par la commission la semaine dernière. Avis défavorable.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 130 et 129 tendent à associer de manière obligatoire les départements frontaliers du Grand Est ou la Moselle à l'élaboration du schéma alsacien de coopération transfrontalière, qui ne les concernera cependant pas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 130 129.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 75 intègre un volet relatif aux coopérations transfrontalières en matière sanitaire au schéma alsacien de coopération transfrontalière. Retrait ou avis défavorable ; mais nous demanderons au Gouvernement pourquoi l'accord entre la France et l'Allemagne sur la coopération sanitaire transfrontalière est appliqué en Moselle et non en Alsace.

M. Jacques Bigot. – Vous aviez dit en commission que la coopération sanitaire était déjà incluse dans le texte, mais je n'en crois rien. Cet amendement permettra d'interpeller le Gouvernement sur le fait que l'Agence régionale de santé, qui dépend de l'État, n'applique pas cet accord international.

Mme Catherine Troendlé. – Tout à fait !

M. Jacques Bigot. – La question sanitaire pose un vrai problème aux travailleurs frontaliers ou à ceux qui habitent sur la frontière. Je regrette que vous ne donniez pas un avis de sagesse.

Mme Catherine Troendlé. – Je partage l'argumentation de M. Bigot ; un avis de sagesse permettrait de demander des explications au Gouvernement.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – En commission, nous n'avons pas voulu énumérer les cas de coopération, car les cas non cités auraient été exclus. Nous demanderons des explications au Gouvernement. Mais soit, sagesse !

M. Jacques Bigot. – Je serais ravi si le texte actuel n'empêchait pas le nouveau département de négocier des coopérations transfrontalières, mais, connaissant la direction générale des collectivités locales (DGCL), je suis sûr que son interprétation sera qu'il ne le peut que dans le cadre des compétences départementales. Pour l'administration centrale, les limites de l'Hexagone sont encore rigides.

M. André Reichardt. – Je suis favorable à cet amendement, mais je m'étonne qu'il n'ait pas été déclaré irrecevable. J'ai déposé un amendement similaire sur les coopérations en matière scolaire, mais il s'est vu opposer l'article 40 de la Constitution.

M. Philippe Bas, président. – La commission des finances a considéré que, dans un cas, l'amendement emportait un coût, et que dans l'autre non.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 75.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avec l’amendement n° 147, le Gouvernement indique que le schéma alsacien de coopération transfrontalière doit être « cohérent » et non « compatible » avec le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d’innovation et d’internationalisation (SRDEII). Cette modification n’a pas lieu d’être.

M. Philippe Bas, président. – « Compatible » semble en effet plus fort que « cohérent », et le mot a l’avantage d’être déjà utilisé dans le droit de l’urbanisme.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 147.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 80 a été rejeté en commission la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 80.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 96 indiquerait que le schéma alsacien de coopération transfrontalière doit être compatible avec le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET). Avis favorable sous réserve de deux rectifications : l’imputation de l’amendement à la première phrase de l’alinéa 8 et la suppression de la fin de la phrase après le mot « territoires ».

M. André Reichardt. – À force de compatibilités, quelle sera la marge du nouveau département ?

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 96, sous réserve de modifications.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 148, 76, 149, 78, 94 rectifié *bis* et 77 reviennent sur des ajouts de la commission ou ont été rejetés la semaine dernière. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 148, 76, 149, 78, 94 rectifié *bis* et 77.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 104 attribue au nouveau département la qualité de chef de file en matière de politique culturelle. Cela pourrait aller à l’encontre des communes qui mènent aujourd’hui une politique culturelle autonome. Retrait ou avis défavorable.

Mme Catherine Troendlé. – Il ne s’agit que d’un chef de filat...

M. Philippe Bas, président. – Ce n’est pas souhaitable dans un domaine aussi sensible. Laissons les collectivités libres de pratiquer leur politique culturelle.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 104 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 105 et 106 ont été rejetés par la commission la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 105 et 106.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 108 autorise la collectivité alsacienne à déléguer la gestion des prestations d'aide sociale, et l'État à lui déléguer tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen. Ces demandes sont satisfaites par le droit en vigueur, mais l'amendement est de nature à rassurer. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 108.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 45 et 31, qui conditionnent l'entrée en vigueur de l'article à l'organisation d'un référendum.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 45 et 31.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 135 est satisfait par un amendement de M. Grosdidier auquel nous avons précédemment donné un avis favorable.

M. Philippe Bas, président. – Et si celui-ci n'était pas adopté ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'en demanderais le retrait, car l'amendement n° 135 n'étend l'article 1^{er} qu'à la Haute-Savoie, alors que ce département ne s'est pas formellement prononcé sur une telle extension.

Article 1^{er} bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 46 et 42 conditionnent l'entrée en vigueur de l'article à l'organisation d'un référendum. Par cohérence avec nos avis précédents, je vous propose d'émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 46 et 42.

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 11 et 140 tendent à supprimer l'article, tandis que les amendements n°s 63 et 114 modifieraient le nom du département. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 11 et 140 ainsi qu'aux amendements identiques n°s 63 et 114.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 99 vise à assurer le respect, par le comité départemental du tourisme, de l'attractivité touristique et économique régionale et de la définition d'une image touristique de la région Grand Est. Cette précision n'est pas opportune : il est déjà indiqué dans le même alinéa que cette action s'effectue en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, tandis que l'on voit mal ce que recouvrent les notions proposées par l'amendement.

M. Philippe Bas, président. – Donner et retenir ne vaut : si l'on admet que l'Alsace peut avoir une politique d'attractivité, nous n'allons pas rétablir le contrôle de la région Grand Est...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 99.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 88 rectifié prévoit la coordination par le département alsacien de la politique du tourisme sur son territoire. Sagesse.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n° 47 et 32 conditionnent l'entrée en vigueur de l'article à l'organisation d'un référendum. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 47 et 32.

Article 2 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 82, 141 et 150 et aux amendements identiques n° 65 et 116, ainsi qu'aux amendements n° 48 et 43.

Article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n° 14 et 142.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 126 rend expérimental le transfert des routes au département d'Alsace. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126. Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 66 et 117, ainsi qu'à l'amendement n° 151.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 98 prévoit un achèvement des travaux préalable au transfert des routes. Cela semble plein de bon sens, mais inutile. Chacun peut se rassurer : les dépenses engagées seront payées et les travaux inscrits au contrat de plan État-région seront achevés dans les conditions stipulées initialement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 98.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n° 49 et 33.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 60 rectifié apparaît irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution. Il concerne la taxe d'aéroport et n'a aucun rapport avec les compétences du département alsacien.

M. André Reichardt. – L'aéroport international de Strasbourg dessert aussi les institutions européennes. Il assume donc des obligations de service public, ce qui justifie totalement ce débat au moment où l'on parle du sort de l'Alsace.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Cet aéroport appartient à l'État et la taxe d'aéroport est un impôt d'État. Or nous débattons des compétences du département.

M. Philippe Bas, président. – Cet argument juridique apparaît solide.

L'amendement n° 60 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 146 rectifié et 107 concernent l'écotaxe, qui serait nationale pour le premier, et locale pour le second. Avis défavorable au premier, qui concerne d'ailleurs principalement la voirie nationale non concédée, ce qui exclut l'Alsace.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le second est contraire à la position de la commission. D'ailleurs, cette écotaxe alsacienne, telle qu'elle est proposée, serait contraire sous plusieurs aspects à la directive « Eurovignette » en cours de négociation. Et M. Reichardt prévoit une compensation pour les entreprises alsaciennes – et non pour les autres – par une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE), ce qui méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques.

M. André Reichardt. – L'Allemagne fait payer tout le monde, mais prévoit des exonérations pour ses citoyens.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Cela poserait aussi un problème de distorsion de concurrence.

M. André Reichardt. – Nous habilitons le Gouvernement à procéder par ordonnances, mais il est fort à craindre que l'ordonnance ne soit jamais prise. Les deux départements n'ont en fait jamais demandé un transfert des autoroutes, ni des routes nationales non concédées. Leur unique objectif est d'instaurer un dispositif de régulation du transit des poids lourds. Si ce n'est que pour faire l'entretien, cela n'a guère d'intérêt...

M. Philippe Bas, président. – Je comprends l'intérêt politique de cet amendement, et vos arguments sont convaincants. Mais il porte une atteinte grave au principe d'égalité, qui a valeur constitutionnelle, entre les entreprises françaises qui font du transport en Alsace. Cet amendement aurait le mérite de planter dans le texte une banderille. Mais il nous appartient d'assurer le respect de certains principes fondamentaux.

M. Jacques Bigot. – Si nous ne parvenons pas, dans ce texte, à apporter des précisions sur la question de l'écotaxe, il n'y aura jamais rien. Peut-être pourrions-nous rectifier cet amendement ?

M. Philippe Bas, président. – Mme le rapporteur est à votre disposition pour ce faire. L'intention est bonne, mais difficile à mettre en œuvre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.

Article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 17 et 143, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 67 et 118. Elle émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 109, et un avis défavorable aux amendements n^{os} 50 et 34.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 18. Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 68 et 119, ainsi qu'aux amendements n°s 51 et 35.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 19. Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 69 et 120, ainsi qu'aux amendements n°s 152 et 153.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 92 rectifié porte sur l'éligibilité aux futurs contrats de plan État-région, car nos collègues craignent qu'à la suite du transfert de la voirie nationale non concédée au département celui-ci ait à assumer seul le coût de l'ensemble des travaux sur la voirie transférée. J'y suis favorable, si cette disposition peut rassurer.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 93 rectifié inscrirait dans la loi le principe d'une écotaxe instituée par la Collectivité européenne d'Alsace, sans en déterminer l'assiette, le taux... Retrait, ou avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Il faut interpellier le Gouvernement. Pourquoi ne pas donner un avis de sagesse ? Le sujet n'est pas travaillé, et il est complexe. Il y a vingt ans, un député alsacien s'est battu pour instaurer une écotaxe locale. Le ministère de l'équipement a toujours été contre. Quand on nous dit que cette nouvelle entité fluidifiera le trafic, on nous raconte des histoires...

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous ne pouvons pas fixer une règle dans la loi et renvoyer à une ordonnance toutes ses modalités de mise en œuvre...

M. Philippe Bas, président. – Nous devons présenter un texte juridiquement correct, et cette disposition n'aurait aucun effet : elle serait annulée par le Conseil constitutionnel, et ne lierait aucunement le Gouvernement. Elle est utile, toutefois, comme accroche pour un débat avec celui-ci. La demande de retrait est, en réalité, bienveillante : Mme Canayer souhaite que le débat ait lieu.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 93 rectifié. Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 52 et 36.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 22, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 70 et 121, à l'amendement n° 154, à l'amendement n° 110 et aux amendements n°s 53 et 37.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 71 et 122 et aux amendements n°s 111, 158 et 131.

M. André Reichardt. – Je n'ai pas cosigné l'amendement n° 131.

M. Philippe Bas, président. – Il sera rectifié en conséquence.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 54 et 38.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 24 et 144, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 72 et 123 et aux amendements n^{os} 55 et 39.

M. Alain Marc. – La fusion des départements ne conduira-t-elle pas à des écarts excessifs de population entre cantons, au-delà de la limite de 20 % ?

M. Philippe Bas, président. – Question judiciaire.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La population moyenne des cantons est quasiment identique dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin. Il y a deux cantons où l'écart excéderait légèrement 20 % après le regroupement des départements. Cela ne justifie pas une nouvelle délimitation dans l'immédiat.

Article 10

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 25, 58, 145, ainsi qu'à l'amendement n° 138. Elle demande le retrait de l'amendement n° 95 rectifié. Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 155 et 134, aux amendements identiques n^{os} 73 et 124 et à l'amendement n° 156. Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 26, 27, 56 et 40.

Article 11

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 28, ainsi qu'à l'amendement de coordination n° 157. Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 74 et 125.

M. André Reichardt. – Je n'ai pas vu d'amendement du Gouvernement rétablissant l'appellation « Collectivité européenne d'Alsace ».

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il n'y en a pas.

M. André Reichardt. – Extraordinaire ! C'est : « Courage, fuyons ! ». On fait déposer des amendements par des collègues, sans le faire soi-même...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 57 et 41.

Intitulé du projet de loi

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 64 et 115.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
M. GROSDIDIER	1	Défavorable
M. GROSDIDIER	3	Défavorable
M. GROSDIDIER	2	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	44	Défavorable
M. MASSON	30 rect.	Défavorable
M. MASSON	29 rect.	Défavorable
Article 1^{er} Compétences du département d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et des cultures régionales		
M. MASSON	8	Défavorable
M. COLLOMBAT	139	Défavorable
M. DANESI	62	Défavorable
Mme SCHILLINGER	113	Défavorable
Mme TROENDLÉ	84 rect.	Défavorable
Mme HARRIBEY	81	Défavorable
M. REICHARDT	101	Défavorable
M. GROSDIDIER	61 rect. <i>quinquies</i>	Favorable si rectifié
M. GROSDIDIER	59 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. JACQUIN	137	Demande de retrait
M. MASSON	9	Défavorable
M. TODESCHINI	132	Défavorable
M. MASSON	10	Défavorable
M. GREMILLET	97 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. REICHARDT	102	Défavorable
M. MASSON	130	Défavorable
M. MASSON	129	Défavorable
M. Jacques BIGOT	75	Sagesse
Le Gouvernement	147	Défavorable
M. Jacques BIGOT	80	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	96	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	148	Défavorable
Mme HARRIBEY	76	Défavorable
Le Gouvernement	149	Défavorable
M. Jacques BIGOT	78	Défavorable
Mme TROENDLÉ	94 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme HARRIBEY	77	Défavorable
M. REICHARDT	104	Demande de retrait
M. REICHARDT	105	Défavorable
M. REICHARDT	106	Défavorable
M. REICHARDT	108	Sagesse
M. MASSON	45	Défavorable
M. MASSON	31	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. Loïc HERVÉ	135	Demande de retrait
Article 1^{er} bis Chaînes de télévision locales destinées à la promotion des langues régionales		
M. MASSON	46	Défavorable
M. MASSON	42	Défavorable
Article 2 Rôle du département d'Alsace en matière de tourisme et de promotion de l'attractivité de son territoire		
M. MASSON	11	Défavorable
M. COLLOMBAT	140	Défavorable
M. DANESI	63	Défavorable
Mme SCHILLINGER	114	Défavorable
M. GREMILLET	99	Demande de retrait
Mme TROENDLÉ	88 rect.	Sagesse
M. MASSON	47	Défavorable
M. MASSON	32	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 bis Expérimentation sur la délégation aux départements de l'octroi d'aides aux entreprises		
Mme HARRIBEY	82	Défavorable
M. COLLOMBAT	141	Défavorable
Le Gouvernement	150	Défavorable
M. DANESI	65	Défavorable
Mme SCHILLINGER	116	Défavorable
M. MASSON	48	Défavorable
M. MASSON	43	Défavorable
Article 3 Transfert au département d'Alsace des routes nationales et autoroutes non concédées		
M. MASSON	14	Défavorable
M. COLLOMBAT	142	Défavorable
M. MASSON	126	Défavorable
M. DANESI	66	Défavorable
Mme SCHILLINGER	117	Défavorable
Le Gouvernement	151	Défavorable
M. GREMILLET	98	Demande de retrait
M. MASSON	49	Défavorable
M. MASSON	33	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
M. KENNEL	60 rect.	Article 45
M. REICHARDT	107	Demande de retrait
Article 4 Reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin		
M. MASSON	17	Défavorable
M. COLLOMBAT	143	Défavorable
M. DANESI	67	Défavorable
Mme SCHILLINGER	118	Défavorable
M. de BELENET	109	Favorable
M. MASSON	50	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	34	Défavorable
Article 5 Transfert des services et agents de l'État affectés à l'exploitation et à l'entretien de la voirie nationale		
M. MASSON	18	Défavorable
M. DANESI	68	Défavorable
Mme SCHILLINGER	119	Défavorable
M. MASSON	51	Défavorable
M. MASSON	35	Défavorable
Article 6 Compensation financière du transfert de la voirie nationale		
M. MASSON	19	Défavorable
M. DANESI	69	Défavorable
Mme SCHILLINGER	120	Défavorable
Le Gouvernement	152	Défavorable
Le Gouvernement	153	Défavorable
Mme TROENDLÉ	92 rect.	Favorable
Mme TROENDLÉ	93 rect.	Demande de retrait
M. MASSON	52	Défavorable
M. MASSON	36	Défavorable
Article 7 Succession du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin		
M. MASSON	22	Défavorable
M. DANESI	70	Défavorable
Mme SCHILLINGER	121	Défavorable
Le Gouvernement	154	Défavorable
Mme SCHILLINGER	110	Défavorable
M. MASSON	53	Défavorable
M. MASSON	37	Défavorable
Article 8 Composition du conseil départemental d'Alsace		
M. MASSON	23	Défavorable
M. DANESI	71	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SCHILLINGER	122	Défavorable
Mme SCHILLINGER	111	Défavorable
Le Gouvernement	158	Défavorable
M. MASSON	131	Défavorable
M. MASSON	54	Défavorable
M. MASSON	38	Défavorable
Article 9 Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder aux adaptations rendues nécessaires par la création de la Collectivité européenne d'Alsace		
M. MASSON	24	Défavorable
M. COLLOMBAT	144	Défavorable
M. DANESI	72	Défavorable
Mme SCHILLINGER	123	Défavorable
M. MASSON	55	Défavorable
M. MASSON	39	Défavorable
Article 10 Habilitation à légiférer par ordonnances dans le domaine routier		
M. MASSON	25	Défavorable
M. GROSDIDIER	58	Défavorable
M. COLLOMBAT	145	Défavorable
M. TODESCHINI	138	Défavorable
Mme TROENDLÉ	95 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	155	Défavorable
M. TODESCHINI	134	Défavorable
M. DANESI	73	Défavorable
Mme SCHILLINGER	124	Défavorable
Le Gouvernement	156	Défavorable
M. MASSON	26	Défavorable
M. MASSON	27	Défavorable
M. MASSON	56	Défavorable
M. MASSON	40	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 11 Entrée en vigueur du projet de loi		
M. MASSON	28	Défavorable
Le Gouvernement	157	Défavorable
M. DANESI	74	Défavorable
Mme SCHILLINGER	125	Défavorable
M. MASSON	57	Défavorable
M. MASSON	41	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. DANESI	64	Défavorable
Mme SCHILLINGER	115	Défavorable

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Julien Boucher, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)

M. Philippe Bas, président. – M. Julien Boucher est la personnalité pressentie par l'exécutif pour exercer la fonction importante de directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Conformément à l'article 13 de la Constitution, il nous revient de procéder à l'audition des personnalités pressenties pour cette fonction, comme pour beaucoup d'autres. Cette audition, publique et ouverte à la presse, sera suivie d'un vote à bulletin secret ; aucune délégation de vote ne sera admise. Le Président de la République ne pourrait procéder à la nomination de M. Boucher si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l'Assemblée nationale atteignent les trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Monsieur Boucher, vous êtes actuellement directeur d'administration centrale – directeur des affaires juridiques auprès du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires. Vous avez travaillé au Secrétariat général du Gouvernement et vous êtes un juriste aguerri puisque, membre du Conseil d'État, vous y avez travaillé à la section du contentieux et à la section de l'intérieur, celle qui examine tous les textes relatifs au droit d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'aux réfugiés et aux apatrides.

Comment concevez-vous la fonction de directeur général de l'Ofpra dans la période actuelle ? Elle revêt de multiples dimensions, nationales et internationales, et une très forte dimension juridique, puisque le travail de l'Ofpra est régulièrement soumis à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont le Conseil d'État est à son tour le juge, si bien que votre formation juridique revêtirait une dimension importante dans la mission qui pourrait vous être confiée.

M. Julien Boucher, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Ofpra. – C'est un grand honneur pour le fonctionnaire, le juriste et le citoyen que je suis d'être accueilli devant votre commission.

Le droit d'asile est un droit fondamental, qui plonge ses racines dans les origines de notre tradition républicaine. Il a été inscrit au frontispice de la Constitution de 1946 parmi les principes particulièrement nécessaires à notre temps. Le Constituant y a réaffirmé son attachement en 1958, et encore en 1993. Ce droit est consacré par la convention de Genève de 1951 et le protocole de 1967, auquel près de 150 États sont parties. Il occupe une place de choix dans l'ordre juridique de l'Union européenne, au sein de la Charte des droits fondamentaux et dans le droit dérivé. Le Président de la République a bien voulu proposer mon nom pour exercer les fonctions de directeur général de l'établissement qui a pour mission de faire vivre ces principes, l'Ofpra, et il appartient à votre commission de se prononcer sur les mérites de cette proposition.

Dans cette perspective, je veux dire comment j'envisage les missions de l'Ofpra, ce que je perçois des enjeux auxquels il est confronté et comment il me paraît possible de faire face à ces enjeux. Je le ferai avec modestie et prudence, car, par définition, je ne connais cet établissement que de l'extérieur. Je vous dirai ensuite un mot de mon parcours professionnel, et des raisons pour lesquelles je pense que ce parcours m'a préparé à assumer les responsabilités de directeur général de l'Office.

L'Ofpra a pour mission principale de déterminer, à l'issue d'un examen individuel qui comporte un entretien entre le demandeur et un officier de protection, le droit à la protection internationale, qu'il s'agisse du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, et plus marginalement de la qualité d'apatride. Son rôle ne se limite pas à la détermination du bien-fondé des demandes d'asile. Il lui appartient également d'assurer la protection des personnes qui ont obtenu le statut, principalement par la délivrance des pièces tenant lieu de documents d'état civil. Cette tâche est moins visible, mais elle est essentielle pour la bonne intégration des intéressés et leur accès à l'ensemble des droits associés à leur statut.

Ces missions doivent être exercées avec bienveillance, rigueur et indépendance. Tels sont en tout cas, si je suis nommé, les principes qui inspireront mon action.

Bienveillance, car les demandeurs d'asile sont des personnes vulnérables, et il est donc indispensable, pour ne pas passer à côté du besoin de protection, de créer les conditions de son expression, notamment lors de la présentation de la demande et de l'entretien individuel. Bien sûr, cette nécessaire bienveillance ne doit pas être de la naïveté ou de la complaisance, et il convient d'être attentif aux tentatives de fraudes et de détournement de l'asile.

Deuxième principe : la rigueur. L'asile est un droit et non une faveur, il repose sur des critères précis, qui doivent être appliqués intégralement, mais exclusivement. Le droit d'asile ne doit pas être galvaudé ou dévoyé. La décision sur la demande d'asile doit être prise

dans le strict respect du droit, et au vu d'une évaluation approfondie et professionnelle de la situation du demandeur. L'Ofpra bénéficie d'un personnel très qualifié, dont l'expertise est reconnue au-delà même de nos frontières.

Troisième principe : l'indépendance. Depuis 2015, celle-ci est expressément prévue par la loi, ce qui donne à l'Office un caractère tout à fait spécifique parmi les établissements publics de l'État, afin de garantir que les décisions sur les demandes d'asile soient prises sous le contrôle du juge, en fonction des seuls critères prévus par les textes, et indépendamment de toute considération diplomatique ou de politique migratoire. Cette indépendance n'est pas pour l'Office un privilège, mais une responsabilité. Elle l'oblige en particulier, plus encore que tout opérateur de l'État, à rendre un compte scrupuleux de son action. Elle doit aussi être conciliée avec la tutelle administrative et financière exercée par le ministère de l'intérieur, et qui vise à s'assurer que l'action de l'établissement s'inscrit de manière cohérente dans le cadre de la politique publique à laquelle il concourt. Cette tutelle se matérialise notamment par la passation d'un contrat d'objectifs et de performance, qui doit d'ailleurs être prochainement renouvelé.

De l'avis général, l'Ofpra est un établissement qui fonctionne bien, et je tiens à saluer devant vous l'action du précédent directeur général, M. Pascal Brice.

L'établissement n'en est pas moins confronté à plusieurs défis, dont le principal est la hausse du nombre de demandes d'asile. Cette hausse est continue depuis plusieurs années, et a dépassé les 20 % entre 2017 et 2018, année où plus de 120 000 demandes ont été déposées. Dans les prochains mois, la priorité sera donc de faire face à cette demande dans les meilleures conditions, c'est-à-dire en faisant bénéficier les demandeurs d'asile de l'intégralité de leurs droits et en assurant aux agents de l'Office les moyens de bien assurer leur mission, tout en poursuivant les efforts de réduction des délais de traitement.

Le Président de la République a en effet fixé pour objectif à l'ensemble des acteurs de la politique de l'asile de parvenir à un délai global de traitement des demandes d'asile de six mois, ainsi que l'indique le plan d'action du Gouvernement de juillet 2017. Cela implique pour l'Ofpra de tendre vers un délai de traitement de deux mois. D'importants progrès ont été faits en ce sens ces dernières années, grâce au renforcement des moyens humains de l'Ofpra et aux réformes accomplies par l'établissement – grâce surtout à l'engagement de ses agents. Il conviendra de les poursuivre, en assurant le succès des réformes récemment entreprises, notamment pour raccourcir les délais de convocation ainsi que les délais de notification des décisions.

Naturellement, en fonction de l'évolution de la demande d'asile en cours d'année, la question de l'augmentation des moyens alloués à l'Ofpra pourra se poser de nouveau. Il importe que les objectifs assignés à l'établissement puissent être poursuivis sans dégrader les conditions de travail des agents ni amoindrir les garanties pour les demandeurs. À moyen terme, il me semble important de consolider et développer la capacité de l'Office à s'adapter rapidement aux évolutions de la demande d'asile, qu'il s'agisse de son importance numérique, de sa répartition par pays d'origine, des motifs invoqués à son appui ou encore de la localisation géographique des demandeurs d'asile.

En particulier, il me paraît essentiel de consolider la capacité de l'Office à se projeter hors les murs, en France, dans les pays de l'Union européenne ou dans des pays tiers dans le cadre des missions dites de réinstallation.

Un autre défi consistera pour l'Office à apporter sa contribution à la recherche et à la mise en œuvre d'un nouvel équilibre pour le droit d'asile en Europe. La renégociation en cours du paquet « Asile » et du règlement dit « Dublin III » est avant tout une responsabilité du Gouvernement, mais l'Ofpra a vocation à lui apporter son expertise dans les négociations en cours, et il sera nécessairement un acteur important des nouveaux mécanismes mis en place. Il en va ainsi notamment des mécanismes de solidarité, sans lesquels le régime d'asile européen commun ne peut durablement fonctionner.

D'ores et déjà, l'Office a largement participé aux efforts entrepris pour apporter des réponses aux situations d'urgence, que ce soit dans le cadre d'une mission de relocalisation ou, plus récemment, au titre des missions de solidarité pour instruire les demandes des passagers de navires menant des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée.

Pour faire face à ces enjeux, je me fixerai si je suis nommé une double ligne de conduite.

La première procède de la conviction que rien ne pourra se faire sans l'engagement des agents de l'Ofpra. Préserver le sens de leur mission et assurer la qualité de leur vie au travail sera donc pour moi une préoccupation constante. La forte augmentation des effectifs de l'Office au cours des années récentes, pour lui permettre de faire face à l'augmentation continue de la demande d'asile, constitue pour l'établissement un défi en termes de gestion des ressources humaines, d'organisation et de logistique. Il convient en effet de dispenser aux nouveaux agents une formation adéquate, d'adapter l'organisation de l'établissement et d'offrir à l'ensemble des agents de bonnes conditions matérielles de travail.

Au-delà, il importe de donner aux agents de l'Ofpra, quel que soit leur métier, des perspectives de carrière attrayantes, tant au sein de l'établissement qu'à l'extérieur de celui-ci. Le métier d'officier de protection, en particulier, est un métier difficile, qui requiert à la fois une grande technicité et des compétences émotionnelles et relationnelles spécifiques, compte tenu des situations humaines auxquelles ces agents sont confrontés. L'expérience et les compétences ainsi acquises doivent être reconnues à leur juste valeur. Si je suis nommé, je veillerai, sur ces questions comme sur les autres, à la qualité du dialogue avec la tutelle et avec l'ensemble des partenaires de l'Ofpra, ainsi qu'avec les représentants du personnel.

Ma seconde ligne de conduite consistera à veiller à la qualité des relations de l'Office avec l'ensemble des acteurs de la politique de l'asile. Si l'ofpra est un acteur essentiel de cette politique, il n'en est pas le seul, et il doit travailler en étroite collaboration avec les autres parties prenantes, qu'il s'agisse des préfetures, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou encore des organisations non gouvernementales (ONG), qui jouent un rôle essentiel en matière d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Il importe également que l'établissement soit à l'écoute de la jurisprudence et des contraintes de la juridiction appelée à connaître de ces décisions, la CNDA.

Je me présente aujourd'hui devant vous en ayant conscience de n'être pas un spécialiste de l'asile, mais avec la conviction que mon expérience et les compétences que j'ai acquises peuvent être utiles à l'Ofpra.

Nommé auditeur au Conseil d'État en 2002, j'y ai exercé plusieurs fonctions, dont celle de rapporteur public à la section du contentieux, au sein d'une chambre qui est notamment chargée du contentieux de l'asile, c'est-à-dire le jugement des recours en cassation

contre les décisions de la CNDA. Cette expérience de juge de l'asile m'a rendu familier non seulement du régime juridique du droit fondamental que constitue le droit d'asile, mais aussi du cœur du métier de l'Ofpra, qui consiste à apprécier le bien-fondé des demandes d'asile. C'est aussi de cette expérience que j'ai tiré pour les questions d'asile un intérêt personnel très fort, qui me conduit aujourd'hui devant vous.

Mon parcours au sein du Conseil d'État m'a aussi formé comme praticien du droit. Il m'a appris à allier rigueur dans le raisonnement et attention aux situations concrètes, à trancher des questions complexes à l'issue d'un processus de délibération et, bien sûr, à cultiver l'indépendance inhérente à l'exercice de fonctions juridictionnelles. Il m'a également confronté, de l'intérieur, aux efforts importants entrepris par la juridiction administrative pour réduire les délais de jugement, en revisitant en profondeur ses méthodes de travail sans renoncer à un haut niveau d'exigence sur la qualité des décisions rendues – enjeu voisin de celui auquel fait face l'Office depuis 2012.

J'exerce les fonctions de directeur des affaires juridiques du pôle ministériel actuellement constitué par le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Ces presque sept années en qualité de directeur d'administration centrale au sein d'un vaste ensemble ministériel placé sous l'autorité de plusieurs membres du Gouvernement, et couvrant des champs de l'action publique aussi variés que l'environnement, l'énergie, les transports, le logement ou l'urbanisme, m'ont apporté une connaissance approfondie du fonctionnement de l'administration centrale, des cabinets ministériels et des relations entre l'administration et le pouvoir politique. Elles m'ont surtout appris à encadrer et à entraîner une équipe, à la faire progresser et, le cas échéant à l'accompagner dans ses difficultés – en un mot, elles ont fait de moi un *manager*. C'est de cette expérience et des compétences acquises au cours de ce parcours professionnel que, si je suis nommé, je souhaite faire bénéficier l'Ofpra, avec humilité, mais aussi avec détermination.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette présentation. Le Gouvernement a assigné à l'Ofpra un objectif de traitement en 60 jours des demandes d'asile. Le délai constaté a été bien supérieur en 2017 : 185 jours. Et il restait encore de 140 jours au premier semestre de 2018. Nous sommes donc encore loin des 60 jours ! C'est pourtant l'objectif qui est encore affiché en 2019, et dont il a été tenu compte pour le calcul du budget de l'Ofpra. Ne trouvez-vous pas cet objectif exagérément optimiste, au vu de l'évolution du nombre de demandeurs d'asile et de la contrainte budgétaire de l'Office ?

M. Julien Boucher. – Le Président de la République a fixé un objectif de six mois pour l'ensemble de la chaîne de traitement de l'asile, qui va de l'introduction de la demande jusque, le cas échéant, à la décision de la CNDA sur le recours formé contre la décision négative de l'Ofpra. Pour l'Ofpra, cela implique de tendre vers un objectif de deux mois. Cet objectif n'a pas encore été atteint, même si des progrès très importants ont été accomplis en 2018. Le délai médian, calculé par l'Ofpra, s'établit à 112 jours. Les délais se sont donc beaucoup réduits.

Pour poursuivre cet effort, deux voies peuvent être explorées. D'abord, continuer les réformes de procédure mises en place au cours des années passées. La réduction des délais de convocation repose sur une programmation des prestations d'interprétariat en fonction de la demande d'asile qui se présente au guichet unique. Ce dispositif devrait permettre de raccourcir le délai entre l'introduction de la demande et l'entretien. Il y a aussi un travail important sur les modalités de notification des décisions, que vont faciliter les dispositions de

la loi sur l'asile et l'immigration de 2018. Mais, dans un contexte de forte dynamique de la demande d'asile, ces réformes de procédure ne suffiront pas à atteindre l'objectif qui a été assigné par le Gouvernement. C'est pourquoi la question du renforcement des moyens humains de l'Ofpra pourra se poser.

M. Philippe Bas, président. – En 2017, nous avons reçu un peu plus de 100 000 demandes d'asile, ce qui était déjà une augmentation de 17,4 % par rapport à l'année précédente. Bien sûr, nous savons que la demande d'asile va et vient et ne suit pas une trajectoire linéaire, mais nous sommes encore depuis 2018 dans une période haute, et sans doute durablement. C'est un défi, notamment pour assurer un traitement rapide des demandes, qui évite la dispersion dans la nature des demandeurs d'asile déboutés qui, ensuite, pour une grande partie d'entre eux, se maintiennent sans droit sur le territoire national.

M. Philippe Bonnecarrère. – Vos compétences vous préparent à l'évidence très bien à la responsabilité que le Président de la République envisage de vous confier. Je ne confonds pas celle-ci avec l'élaboration du droit d'asile lui-même, dont vous devrez assurer l'application. Pour autant, il ne vous sera pas interdit de contribuer à l'éclairage du Gouvernement et du Parlement. L'augmentation du nombre des demandes d'asile que l'on constate en France ne s'observe pas en Europe. Ne s'explique-t-elle pas surtout par le fait que notre pays serait un pays de rebond ? Que peut-on faire face à cette hypothèse ?

Je considère que la politique migratoire doit être européenne avant d'être nationale. Les difficultés abondent : la révision du règlement dit « Dublin III », qui est un échec, n'aboutit pas. Le Président de la République a envisagé d'aller plus loin en créant une agence européenne de l'asile. Cette idée vous paraît-elle crédible ? Ne se heurte-t-elle pas à des obstacles constitutionnels, chez nous comme en Allemagne ?

M. Julien Boucher. – Le découplage entre la tendance européenne et celle que l'on observe en France est réel. Pour une part, il résulte des dysfonctionnements du système de Dublin, avec des demandes multiples provenant de personnes déboutées dans d'autres États membres. Cela renvoie à la nécessité de réformer le système de Dublin, ce qui ne relève pas de la responsabilité de l'Ofpra, mais de celle du Gouvernement, même si l'Ofpra a une expertise à apporter, compte tenu de sa connaissance de la demande d'asile, de sa dynamique et de sa composition.

Les grandes orientations des autorités françaises, dans le cadre de la renégociation du système de Dublin, consistent à rechercher une plus grande responsabilité des États membres pour que le principe de l'unicité de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, qui est le cœur du régime d'asile européen commun, soit respecté. La contrepartie nécessaire doit être un mécanisme de solidarité entre les États membres, notamment en cas d'afflux important de demandeurs d'asile. Cette seconde dimension est aussi essentielle puisque, quel que soit le mécanisme de solidarité qui sera défini, l'Ofpra aura un rôle important à jouer. L'Office a participé aux missions de relocalisation qui ont été organisées à la suite de l'afflux important de réfugiés au cours des années 2015 et 2016. Plus récemment, il a contribué à l'examen de la situation des personnes secourues par des navires en mer Méditerranée.

La réforme du système de Dublin constitue, malgré les difficultés actuelles, une priorité du Gouvernement. Les perspectives d'intégration plus poussée du système d'asile européen sont présentes depuis l'origine. Nous sommes encore au milieu du gué, mais le

Président de la République a rappelé que cet objectif d'intégration plus poussée doit être conservé.

Une agence européenne de l'asile peut revêtir des formes assez différentes. Celle dont on parle actuellement, dans le cadre de la réforme du règlement qui institue le bureau européen d'appui en matière d'asile, aurait des compétences plus étendues que ce bureau, mais n'aurait pas pour mission de statuer sur les demandes d'asile en lieu et place des autorités nationales de détermination. Elle aurait un rôle à jouer dans le rapprochement progressif des pratiques décisionnelles entre les États membres, qui est aussi un facteur de bon fonctionnement du système de Dublin.

L'horizon fixé par le Président de la République est plus ambitieux : il s'agirait d'aller vers une agence qui pourrait statuer *via* des structures nationales dans les différents États sur la demande d'asile. C'est une perspective cohérente avec l'esprit du régime d'asile européen commun. Il y a encore un certain nombre d'étapes à franchir, à commencer par la création de cette agence de l'Union européenne pour l'asile.

Si l'on devait confier la responsabilité de statuer sur la demande d'asile à une agence européenne, il faudrait peut-être une révision constitutionnelle, de la même manière que le système de Dublin a nécessité, en 1993, de réviser notre Constitution. Cela dépendrait, toutefois, de la nature des compétences qui seraient confiées à cette autorité, et des compétences qui seraient maintenues, le cas échéant, aux États membres.

M. Philippe Bas, président. – M. Buffet est notre rapporteur pour avis sur le budget de l'asile et de l'immigration. Il a aussi été rapporteur au nom de notre commission des lois de nombreux textes qui concernent l'asile ou l'entrée et le séjour des étrangers.

M. François-Noël Buffet. – Nous sommes heureux de vous voir ce matin devant notre commission des lois : voilà déjà quatre mois que l'Ofpra n'a pas de directeur ! Il est particulièrement regrettable qu'il ait fallu attendre si longtemps... Regrettable, d'abord, car les enjeux auxquels fait face cette institution sont considérables, et les actions menées sont extrêmement importantes, tant pour les demandeurs d'asile que pour ceux qui y travaillent. Regrettable, d'autre part, car il semble que ce délai soit le résultat d'un conflit politique entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, incapables de se mettre d'accord sur un profil pour succéder à M. Pascal Brice.

Les textes garantissent pourtant que l'Ofpra soit indépendante, même si elle garde un lien privilégié avec sa tutelle administrative au ministère de l'intérieur. Cette institution doit être impartiale dans la mesure où elle veille à l'exercice des droits des demandeurs d'asile, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure. Quelle sera votre pratique concrète pour assurer l'indépendance de l'institution à l'égard du ministère de l'intérieur ?

La demande d'asile reste encore très dynamique, malgré les hypothèses peu réalistes du Gouvernement qui tablait, lors de la discussion budgétaire, sur une stabilisation en 2019 et en 2020. Les 120 000 demandes ont ainsi été dépassées pour 2018. Toute hausse imprévue de la demande entraînera mécaniquement des dépenses supplémentaires pour l'Ofpra et une sous-budgétisation. Comment vous préparez-vous, si vous êtes désigné, à faire face à une nouvelle augmentation de la demande d'asile avec des moyens contraints par une telle programmation budgétaire ?

M. Julien Boucher. – Il ne m'appartient pas de commenter les circonstances de ma nomination. Je rappelle simplement qu'il est normal que celle-ci requière un accord à la fois du ministère de l'intérieur et de celui des affaires étrangères, puisque les textes prévoient que le directeur général est nommé sur proposition conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires étrangères.

L'indépendance est en effet cruciale. Même si sa pratique est bien établie, la loi de 2015 sur l'asile a expressément consacré l'indépendance fonctionnelle de l'Office. Sa raison d'être est de soustraire le traitement de la demande d'asile à toute considération d'ordre diplomatique ou de politique migratoire. L'indépendance signifie donc non seulement l'absence d'instructions individuelles sur des dossiers de demande d'asile, mais elle exclut aussi toute forme de fixation d'objectifs en termes de taux de protection, puisque cela contraindrait le traitement indépendant, objectif et impartial des demandes d'asile.

Cela n'empêche nullement l'Office de rester un établissement public. Son autonomie administrative et financière est la contrepartie d'une tutelle assurée par le ministre chargé de l'asile, qui est actuellement le ministre de l'intérieur. Je n'y vois aucune contradiction, car l'indépendance est une responsabilité qui oblige encore davantage à rendre des comptes, ce qui se fait dans le cadre de cette tutelle, notamment du contrat d'objectifs et de performance. Il est normal que le Gouvernement, en contrepartie des moyens mis à la disposition de l'Office, s'attende à certains résultats en termes de performance et de délais de traitement des demandes.

Si la dynamique actuelle des demandes d'asile se confirme, la question des moyens va se poser, et il faudra avoir rapidement un dialogue avec la tutelle, et avec la direction du budget. Il m'est difficile à ce stade d'être plus précis, faute d'avoir encore pu prendre une connaissance plus fine du dernier état des tendances de la demande d'asile et de la situation de l'établissement, notamment en termes de ressources humaines et de capacités de traitement des officiers de protection.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci de votre réponse sur votre conception de l'indépendance de l'Ofpra. Vous engagez-vous à revenir devant notre commission si, justement, votre conception de l'Ofpra n'était pas partagée par la tutelle ?

La CNDA, qui est l'organe de recours pour les décisions de l'Ofpra, est intrinsèquement liée au Conseil d'État, qui est votre corps d'origine. Est-ce pour vous une difficulté ou un atout ?

La nouvelle loi du 10 septembre 2018, qui entre progressivement en vigueur, pose de graves difficultés de fonctionnement à la CNDA : en réduisant un certain nombre de droits et en mettant en place les audiences par vidéo, on s'expose aux refus des avocats de participer aux procédures. Les reports de décisions se multiplient, parfois de plus de trois mois. Êtes-vous inquiet de la situation de la chaîne globale de l'asile ?

Vous avez indiqué que le système de Dublin dysfonctionne et vous avez évoqué le cas des personnes qui refont une demande en France après avoir été déboutées ailleurs. Vous n'avez pas parlé des personnes transférées dans un autre pays de l'Union européenne, mais qui n'avaient jamais fait de demande nulle part. Ne les considérez-vous pas comme en situation de pouvoir légitimement demander l'asile en France ?

Pour la convergence des politiques d'asile européennes, faut-il commencer par une fusion des organismes européens qui jouent le rôle actuel de l'Ofpra, ou par la création d'une sorte de Cour européenne du droit d'asile, qui ferait converger l'ensemble des agences nationales ?

Pensez-vous que l'Ofpra, qui est organisé pour étudier les demandes d'asile, doit rester sur ce cœur de métier ? Doit-elle aussi s'occuper d'une partie de ce que fait l'OFII en matière d'accompagnement des demandeurs d'asile ?

Mme Catherine Troendlé. – Ma question porte sur le transfert des demandeurs d'asile vers l'État de l'Union européenne dans lequel ils sont arrivés, en vertu des accords de Dublin. Ces accords ont montré des limites, voire une certaine absurdité puisque, en 2018, seuls 10 % des « Dublinés » avaient effectivement été transférés vers l'État européen responsable de leur demande. Comment faire aboutir la révision du règlement pour le rendre enfin effectif ?

Mme Gisèle Jourda. – Un enjeu important est la détection de la radicalisation dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, plus généralement, contre les atteintes à l'ordre public. Les services spécialisés de l'État peuvent procéder à des enquêtes, qui peuvent amener l'Ofpra à retirer la qualité de réfugié à quelqu'un qui l'avait obtenue. La coopération avec les juridictions et les services spécialisés de l'État est-elle satisfaisante ? Sinon, comment l'améliorer ?

M. Julien Boucher. – Vous m'avez d'abord interrogé, M. le sénateur Leconte, sur la relation que j'aurais avec le Parlement. Le statut de l'Ofpra me paraît justifier, plus encore que pour tout autre opérateur de l'État, une obligation de rendre des comptes et d'expliquer son action. Je serai donc toujours à votre disposition pour venir m'exprimer sur ce sujet. Du reste, la présence au sein du conseil administration de l'Ofpra de parlementaires des deux chambres contribue à ce lien essentiel.

La gestion de la CNDA est assurée par le Conseil d'État, gage de l'autonomie et de l'indépendance de la gestion de cette juridiction, notamment par rapport aux services du ministère de l'intérieur. Ma connaissance du travail juridictionnel et mon expérience de juge de cassation des décisions de la CNDA ne peuvent que faciliter ma compréhension de ces difficultés spécifiques et, le cas échéant, des attentes du Conseil d'État en ce qui concerne le rôle de l'Ofpra devant son juge. En tout cas, je serai très attaché à ce qu'il soit tenu le plus grand compte, dans la pratique décisionnelle de l'Office, de la jurisprudence de la CNDA et du Conseil d'État.

Quant au système de Dublin, plusieurs éléments peuvent concourir au rapprochement des pratiques décisionnelles, qui serait un élément important pour limiter les dysfonctionnements du système. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile et, demain, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, devront concourir à un rapprochement des pratiques décisionnelles des différents pays. J'envisage également de conduire un dialogue bilatéral avec les agences homologues de l'Ofpra dans les grands pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

Vous avez évoqué la question d'une Cour européenne du droit d'asile. Par contraste avec l'absence de juge de la convention de Genève au niveau international, nous avons la chance en Europe d'avoir un juge, la Cour de justice de l'Union européenne, qui a déjà une jurisprudence abondante sur les modalités de mise en œuvre du droit dérivé de

l'Union européenne en matière d'asile. C'est très important pour faire converger les pratiques et aboutir à une compréhension commune des dispositions du droit dérivé en la matière.

Y a-t-il un lien entre les missions de l'Ofpra et celles de l'OFII ? Il s'agit de deux opérateurs importants de la politique de l'asile. L'OFII intervient à la fois avant et après l'Ofpra : avant, par le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et après, dans tout ce qui concerne l'intégration des personnes ayant obtenu le statut. Il faut d'abord faire en sorte que les rapports entre ces deux établissements soient aussi fluides que possible aux différents points d'articulation de leur mission. J'y veillerai attentivement si je suis nommé.

Il y a un consensus pour reconnaître que le principe de l'unicité de l'État membre responsable d'une demande d'asile est inhérent au régime d'asile européen commun et, en même temps, que le système de Dublin, tel qu'il fonctionne actuellement, est source de dysfonctionnements, comme le montre le taux de transfert que vous avez mentionné, Mme la sénatrice Troendlé. L'Ofpra n'a pas à se substituer au Gouvernement pour définir les orientations qu'il convient de retenir pour renégocier le règlement Dublin III en vue de l'adoption de Dublin IV. J'ai rappelé les principes qui guident actuellement la négociation : renforcer la responsabilité des États et trouver un mécanisme de solidarité. Je ne peux pas préjuger le point d'aboutissement des négociations, mais je veillerai à ce que l'Ofpra apporte son expertise au Gouvernement et à ce qu'il joue tout son rôle dans la mise en œuvre du dispositif d'aboutissement et contribue à la mise en œuvre des mécanismes de solidarité, notamment en se projetant dans d'autres pays de l'Union européenne lorsque c'est nécessaire.

Mme la sénatrice Jourda m'a interrogé sur la détection de la radicalisation et, plus généralement, sur les questions d'ordre public. Il y a d'abord le jeu des clauses d'exclusion de la convention de Genève, qui repose en substance sur l'idée qu'il n'y a pas d'asile pour les bourreaux. À cet égard, les relations entre le parquet et l'Office sont importantes pour identifier les cas dans lesquels l'asile devrait être refusé à des personnes qui se sont rendues coupables dans leur pays d'agissements de cette nature, ou dans lesquels il faudrait retirer le statut lorsque ces faits n'auraient pas été identifiés au moment de l'octroi. Il y a aussi un rôle d'information du parquet à l'égard de l'Office pour identifier ces situations.

Par ailleurs, la possibilité de refuser l'asile ou de retirer le statut pour des raisons liées aux menaces pour la sécurité nationale que pourrait représenter un demandeur a été renforcée par la loi sur l'asile et l'immigration avec, notamment, la possibilité de demander des enquêtes. Je n'ai pas une connaissance suffisamment approfondie du fonctionnement quotidien de ces mécanismes, qui ne sont naturellement pas exposés au grand jour, mais il y a sans doute des possibilités d'amélioration et de fluidification des relations entre l'Ofpra et le ministère de l'intérieur sur ce point. En tout cas, je serai attentif à ce que ces dispositions prennent toute leur portée, pour éviter l'octroi du statut à des personnes qui représenteraient une menace grave pour l'ordre public.

M. Patrick Kanner. – Je suis rapporteur pour avis du budget des juridictions administratives. Lors de mon dernier rapport, j'avais souligné que, parfois, le législateur prend des mesures sans vérifier réellement la capacité de l'administration à les assumer. C'est peut-être le cas de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, qui a confié un nouvel Office au juge administratif en matière d'asile, qui vient s'ajouter aux différents contentieux dont il a déjà la charge.

Cette loi supprime ainsi le caractère suspensif de certains recours devant la CNDA tout en ménageant une nouvelle voie de recours pour le rétablir dans certains cas. Le président

de la CNDA avait annoncé que cela concernerait 20 000 demandeurs d'asile par an. Ces changements sont-ils source d'inquiétudes pour l'Ofpra ?

Vu le nombre de demandeurs d'asile à Calais, peut-on en savoir plus sur leur situation et sur le délai prévu pour l'instruction de leur dossier ? C'est important aussi au regard de l'évolution prévisible des relations entre la France et la Grande-Bretagne... Avez-vous des informations sur les mineurs et les jeunes majeurs étrangers isolés, qui sont très nombreux dans cette zone de notre territoire ?

M. Alain Richard. – Vous auriez pu insister sur le fait que vous avez opéré pendant près de sept ans, et pour faire du droit, au sein d'un ministère dans lequel des ONG ont toute leur place, proclamant régulièrement ce qui doit être décidé et ce qui doit être pensé. Il semble que vous avez pu opérer dans ces conditions particulières de manière harmonieuse.

Comment peut-on progresser vers une plus grande coordination européenne de la gestion du droit d'asile ? Avez-vous perçu de réelles différences dans les pratiques et même dans les schémas de procédure dans l'accueil des demandeurs d'asile entre les organismes compétents au sein de l'Union européenne ? Y a-t-il de vrais obstacles à une harmonisation ? L'audience dont bénéficie l'Ofpra, du fait de la qualité de son travail, doit lui permettre de faire évoluer les pratiques en lui faisant jouer un rôle d'entraînement pour réduire les obstacles à l'harmonisation.

M. Alain Marc. – Nous connaissons la grande sensibilité de la population française à ces problématiques. L'Ofpra est l'objet de critiques de ceux qui ne connaissent pas bien ce qui s'y passe. Le ministère de tutelle vous autorisera-t-il à faire de la pédagogie auprès des populations ? Les événements actuels montrent une forte volonté chez nos concitoyens de transparence : ils veulent savoir ce qui se passe.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous comprenons parfaitement que vous ne commentiez pas les conditions de votre nomination. Il n'empêche que, pour l'observateur extérieur, il y a un problème d'indépendance. Ma question est très simple : si vous constatez que vous n'avez pas l'indépendance souhaitée, démissionnerez-vous ?

M. Julien Boucher. – Le fait que les recours soient devenus non suspensifs a des conséquences en aval de la compétence de l'Ofpra, même si celui-ci est partie prenante aux procès devant la CNDA, puisque ce sont ses décisions qui sont contestées. Elles le sont d'ailleurs dans la quasi-totalité des cas : le taux de recours est extrêmement élevé. Comme vous le relevez, M. le sénateur Kanner, même dans les cas où le recours n'est pas suspensif de plein droit, le législateur a aménagé la possibilité d'une voie de droit suspensive lorsque les conditions le justifient. Les personnes concernées ne sont pas laissées sans possibilité de suspendre les éventuelles procédures d'éloignement qui pourraient être mises en œuvre.

À Calais, l'Ofpra a joué un rôle important, sous l'impulsion de Pascal Brice, pour apporter des solutions aux personnes concernées et pour faire s'exprimer le besoin de protection qui ne s'était pas spontanément exprimé, en identifiant les personnes qui relevaient du droit d'asile. Nous devons poursuivre cette action, et faire en sorte que les personnes qui sont susceptibles de bénéficier de l'asile le sachent et puissent faire valoir leurs droits. Pour les mineurs non accompagnés, on constate un faible recours à la procédure d'asile, qui provient sans doute d'une insuffisance d'informations, y compris des travailleurs sociaux qui accompagnent ces mineurs. Il y a sans doute une action à conduire pour que l'ensemble des intervenants soient mieux informés des possibilités à cet égard : un mineur non accompagné

peut tout à fait demander l'asile, il n'est pas nécessaire qu'il attende sa majorité, un administrateur *ad hoc* doit simplement être nommé.

En réponse à vos interrogations, M. le sénateur Richard, je ne prétends pas avoir une connaissance encore très approfondie des différents systèmes européens, mais, du point de vue de l'organisation des structures qui s'occupent des demandes d'asile, on constate d'assez grandes différences, entre agences ou administrations centrales, avec des compétences qui parfois sont beaucoup plus étendues que celle de l'Ofpra et s'étendent à la délivrance des titres de séjour.

Cette grande diversité est, en soi, un frein à l'harmonisation et au rapprochement des pratiques. Mais on peut faire des progrès à la fois dans le dialogue bilatéral et dans le cadre de la future agence de l'Union européenne pour l'asile, dont la mission sera vraiment de constituer un socle de compréhension commun des textes sur l'asile en Europe.

Oui, M. le sénateur Marc, cela fait partie de la mission d'un directeur général de l'Ofpra que d'expliquer la mission de l'établissement. Pascal Brice a beaucoup fait à cet égard, et je continuerai dans le même sens. Je n'ai senti aucune réticence sur ce point dans mes discussions avec la tutelle.

Quant à l'indépendance, M. le sénateur Collombat, j'ai dit assez clairement comment je la concevais, et je n'ai perçu dans les conditions qui ont présidé à ma désignation comme candidat aucune remise en cause implicite ou explicite de cette indépendance. Je n'ai pas de doute sur le fait qu'elle sera parfaitement respectée, comme l'exige la loi.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, aux fonctions de directeur général de l'Ofpra

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. Julien Boucher 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. Boucher à l'Assemblée nationale.

Il est procédé au vote.

Proposition de loi tendant à sécuriser l'actionnariat des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte – Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article additionnel après l'article 4

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 11 adapte les dispositions de la proposition de loi pour que les entreprises publiques locales (EPL) d'outre-mer, notamment de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, puissent en bénéficier.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement gouvernemental n° 7 réécrit l'article 1^{er}, alors que la commission des lois voulait établir un principe clair et lever toute confusion entre l'objet des sociétés publiques locales (SPL) et les compétences des collectivités qui en sont actionnaires. Avis défavorable.

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

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 4 modifie la rédaction de l'article 1^{er} en ajoutant l'adverbe « directement ». Même si je comprends la logique, je suis allergique aux adverbes, qui cachent parfois le diable, à savoir ici l'interprétation du juge administratif. Un problème d'interprétation est déjà la cause de cette proposition de loi, n'y revenons pas ! Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Le diable est dans les adverbes !

M. André Reichardt. – Pas seulement dans les adverbes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 2

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement gouvernemental n° 8, qui réécrit l'article 2.

M. Jean Louis Masson. – Cet amendement est assez pertinent. Si un domaine n'entre pas dans le champ de compétence d'une collectivité territoriale, il est normal qu'elle ne puisse participer à une personne morale qui a ce domaine pour objet. Aller à l'encontre de ce principe reviendrait à rétablir, en quelque sorte, la compétence générale des collectivités, en contradiction avec les dernières lois. Si on regrette cette vision, il faudrait alors plutôt changer la loi dans un sens plus général.

M. Philippe Bas, président. – Une collectivité territoriale ne peut participer au capital d'une SPL ou d'une société d'économie mixte (SEM) en dehors de ses compétences ;

le code général des collectivités territoriales l'interdit déjà. Inutile d'y revenir à chaque fois qu'on légifère sur les SPL ou les SEM.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le droit positif va effectivement dans ce sens, l'amendement du Gouvernement est satisfait.

M. Jean Louis Masson. – Je voterai en faveur de cet amendement.

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

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 5, qui modifie la rédaction de l'article 2.

M. Philippe Bas, président. – Nous retrouvons l'adverbe « directement ».

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

Article 3

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement gouvernemental n° 9 qui réécrit l'article 3.

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

M. Philippe Bas, président. – Une troisième fois, M. de Belenet veut introduire l'adverbe « directement »...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Même avis défavorable à cet amendement n° 6.

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

Article 4

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 10 supprime l'article 4 portant validation des EPL existantes qui ne respecteraient pas le critère introduit par la jurisprudence du Conseil d'État.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Ce serait dommage ; la validation apporte une sécurité juridique importante. Je maintiens la rédaction de la commission des lois. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – J'appelle à la prudence. La validation, acte par lequel le législateur interrompt une procédure juridictionnelle, doit remplir des critères stricts pour ne pas s'opposer à la séparation des pouvoirs et ne pas créer plus de désordre que celui qu'elle est censée régler...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les sociétés sont des entités juridiques, mais avant tout des contrats. À l'exception des dispositions d'ordre public, le droit qui leur est applicable est celui qui était en vigueur au moment de leur conclusion.

Si nous voulons que les dispositions que nous examinons s'appliquent aux EPL existantes, il faut explicitement le prévoir en les « validant ». C'est la raison d'être de l'article 4, dispositif législatif parfaitement nécessaire.

Les EPL existantes représentent près de 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, elles emploient 65 000 personnes et fournissent un logement à 1,4 million de Français. Garantir la viabilité des EPL est un impératif motif d'intérêt général et les griefs d'inconstitutionnalité avancés par l'objet de l'amendement ne nous semblent pas fondés.

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

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 4		
M. HERVÉ, rapporteur	11	Adopté

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Le Gouvernement	7	Défavorable
M. de BELENET	4	Défavorable
Article 2		
Le Gouvernement	8	Défavorable
M. de BELENET	5	Défavorable
Article 3		
Le Gouvernement	9	Défavorable
M. de BELENET	6	Défavorable
Article 4		
Le Gouvernement	10	Défavorable

La réunion, suspendue à 10 h 30, est reprise à 10 h 45.

Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition du Maréchal des logis chef Thierry Guerrero, président, et du Capitaine Marc Rollang, membre du conseil d'administration de l'association professionnelle nationale militaire Gendarmes et Citoyens

M. Philippe Bas, président. – Dans le cadre de nos auditions à la suite des événements du 16 mars dernier, nous recevons le maréchal des logis-chef Thierry Guerrero, président, et le capitaine Marc Rollang, membre du conseil d'administration de l'association professionnelle nationale militaire (APNM) Gendarmes & Citoyens.

Nous avons précédemment entendu le ministre de l'intérieur et son secrétaire d'État, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, et l'ensemble des organisations représentant les policiers et les gendarmes, dont vous êtes les derniers représentants. Nous entendrons à quatorze heures la garde des sceaux et à seize heures le préfet de police de Paris.

Ainsi, nous espérons avoir une vision complète pour mieux comprendre ces événements et mieux apprécier la pertinence des mesures prises pour éviter que de tels événements ne se reproduisent. Nous y sommes d'autant plus sensibles que, le 4 décembre dernier, nous avons reçu le ministre de l'intérieur et son secrétaire d'État, à la suite des événements survenus à l'Arc de Triomphe le 1^{er} décembre 2018, afin de savoir si les mesures prises permettraient de contenir de futures violences. Elles l'ont à peu près permis jusqu'aux violentes manifestations et dévastations du 16 mars dernier.

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero, président de l'association professionnelle nationale militaire Gendarmes & Citoyens. – Merci pour votre invitation, qui nous permet d'exprimer la parole des gendarmes membres de notre association. Président de l'APNM Gendarmes & Citoyens, je suis gendarme d'active depuis une trentaine d'années, et suis passé par la gendarmerie mobile avant d'être gendarme départemental.

Capitaine Marc Rollang, membre du conseil d'administration de l'association professionnelle nationale militaire Gendarmes & Citoyens. – Je suis fier d'avoir trente-deux ans de service sur dix postes différents. Je suis officier de gendarmerie chargé des opérations et du renseignement au groupement de gendarmerie départementale du Pas-de-Calais, à Arras.

M. Philippe Bas, président. – Quel est votre diagnostic sur l'organisation du maintien de l'ordre le 16 mars dernier sur les Champs Élysées ? Que vous a-t-il manqué pour prévenir les actes de vandalisme et les violences – des moyens juridiques, matériels ou humains ?

Est-ce la conception même de l'organisation du maintien de l'ordre ce jour-là qui a comporté des faiblesses et explique ce résultat ? Nous sommes conscients que le maintien de l'ordre sur les Champs-Élysées n'était pas le seul objectif des forces de sécurité dans Paris ; elles devaient aussi protéger les lieux de pouvoir et assurer la sécurité d'autres manifestations déclarées et non interdites, sans dégarnir d'autres villes...

Capitaine Marc Rollang. – Une manifestation traduit le ressenti d'une population et est l'expression d'une frustration – légitime ou non – sur la voie publique. La République française a la chance merveilleuse d'avoir deux forces dédiées au maintien de l'ordre, les CRS et la gendarmerie mobile. Celles-ci veillent à la fois à garantir l'expression populaire légitime et à maintenir, préserver et rétablir l'ordre public. La gestion d'une manifestation relève d'une stratégie générale en déclinaison successive avec un niveau opérationnel, une phase tactique et une phase technique. À Paris, la gendarmerie mobile intervient sur une zone dépendant de la police nationale et de la préfecture de police. Elle fournit donc hommes et matériels qu'elle met à disposition de la préfecture. Celle-ci définit, envisage et organise une stratégie générale – ce qu'elle veut ou non – et les moyens pour atteindre ce résultat.

La stratégie globale est un esprit politique généraliste qui décline au niveau opérationnel l'application des moyens engagés, matériels, humains dans le cadre juridique. Il

est difficile pour un chef – et je le suis à mon humble niveau – de diffuser des ordres du haut vers le bas. Nous avons un outil opérationnel : la radio. Mais dans un schéma aussi compliqué que Paris, il y a une multitude de moyens radios, opérationnels ou non. Il y a donc un délai de dix à trente minutes entre la décision du chef et l'action tactique et technique.

Selon mon analyse, cette complexité hiérarchique dans la succession des couches de commandement et la multiplicité des acteurs provoque un retard certain, mais aussi une dissolution de la décision première du chef au fur et à mesure des strates intermédiaires.

Dans ce contexte de rétablissement de l'ordre en situation insurrectionnelle, il faut garantir l'intégrité physique des manifestants et des forces de l'ordre, pour ne pas ajouter du bruit au bruit, ni de la violence à la violence, mais faire preuve de gradation, d'action en cas d'absolue nécessité et de capacité de manœuvrer.

Les ordres ont été tardifs, à cause de moyens techniques défaillants et d'une conception verticale de la hiérarchie, qui pose problème pour comprendre les difficultés sur l'ensemble du terrain – lors d'un problème sur un compartiment de terrain, la riposte déplace le problème. Il a manqué au chef des moyens d'appréciations globaux, techniques et rapides.

Mme Jacky Deromedi. – Certains de vos collègues nous ont affirmé que la plupart des unités de gendarmerie avaient été concentrées autour de bâtiments officiels, et que douze unités protégeaient l'Élysée. Vous auriez donc été empêchés d'intervenir ailleurs. Avez-vous eu cette impression ? Les brigades de répression de l'action violente (BRAV) sont-elles des dispositifs adaptés à ce genre de manifestations ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – Je ne connais pas le chiffre exact des escadrons en garde statique. Employer des professionnels du maintien de l'ordre, CRS et gendarmes mobiles, pour des gardes statiques, est une aberration.

Il y a deux aspects de maintien de l'ordre, tout dépend de ce que l'on veut faire. Les BRAV peuvent jouer un rôle complémentaire pour les interpellations ; par contre, elles ne sont pas formées au maintien de l'ordre, et n'ont pas à intervenir en première ligne. Il faut laisser les CRS et les gendarmes mobiles en première ligne.

Mme Marie Mercier. – On ressent bien une forme de déception. Pourriez-vous mieux faire, vos compétences pourraient-elles être mieux utilisées ? La solution se trouve-t-elle dans la chaîne de commandement ? J'espère me tromper, mais vous me semblez un peu désabusés... Votre mission n'est peut-être pas reconnue comme telle ?

Capitaine Marc Rollang. – Vous n'avez sans doute pas tout à fait tort... Commander est un acte de responsabilité – administrative, politique et judiciaire – et est partie inhérente à notre statut de chef. La déclinaison de la stratégie passe par la tactique, qui peut être statique et défensive, ainsi que par la volonté et le courage – qui ne se mesure pas, il est là ou non – du chef de manœuvrer. L'action offensive, déterminée, risque toujours d'aboutir à des dommages matériels et physiques, du côté des forces de l'ordre comme du côté de la population en face de nous. C'est un choix tactique du chef ; dans la gendarmerie, dans un esprit militaire, on ne le conteste pas. Le chef commande, s'appuie sur ses adjoints pour consolider une stratégie, qu'il décide et assume.

Ce jour-là, un dispositif défensif à vocation statique visait à protéger les lieux symboliques et culturels, jugés comme essentiels, pour permettre le sacrifice de lieux accessoires, afin que la colère se dissolve. Cela faisait partie intégrante du dispositif.

Notre président vous le disait à l'instant : le maintien de l'ordre est un métier. En première ligne, il faut des personnes formées, aguerries, travaillant en escadrons ou en compagnies, avec du matériel adapté, pour une action défensive ou offensive. Sur les ailes ou à l'arrière, le dispositif peut être accompagné par des moyens plus souples comme les détachements d'action rapide (DAR) de la police nationale ou la brigade anticriminalité (BAC). Cela suppose que le chef soit en capacité d'analyser en temps réel grâce aux comptes rendus vidéo, audio, et à la presse, à charge pour lui, comme responsable, d'organiser la manœuvre de riposte en lien avec une stratégie générale.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre réponse précise.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai participé à la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure. Nous nous sommes rendu compte que les officiers de la gendarmerie échangeaient avec les gendarmes de base, et que la situation était positive malgré un contexte lourd, notamment des suicides. En vous écoutant, je suis perplexe. Dans cette situation insurrectionnelle, cet esprit de corps semble perturbé. Je sens aussi une certaine déception, peut-être due à la fatigue de vos troupes ? Avez-vous subi beaucoup de casses, matérielles ou physiques ?

La semaine dernière, le directeur général de la gendarmerie nationale a évoqué l'utilisation d'hélicoptères pour améliorer la façon d'évoluer dans cette situation insurrectionnelle, lesquels prendraient des photos. Estimez-vous que ce matériel est un plus ? Quel est votre avis sur la participation de la gendarmerie nationale à l'effort de collecte du renseignement pour d'éventuelles poursuites judiciaires ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – L'esprit de corps dans la gendarmerie nationale n'a jamais été aussi fort qu'actuellement, mais il y a un sentiment de frustration, notamment à la suite des événements du 16 mars. Nous savons faire du maintien de l'ordre ; c'est le métier des gendarmes mobiles. Lorsque vous savez manœuvrer, mais que, par une trop grande inertie dans la remontée d'informations ou la descente des ordres, vous ne pouvez manœuvrer en temps réel, vous avez un sentiment de frustration. Mais je vous rassure, nous n'avons aucun problème d'esprit de corps...

Quelques matériels sont vieillissants, notamment les vieux véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), qui auraient besoin d'être rapidement remplacés. Certes, cela a un coût.

La gendarmerie nationale, comme les forces de l'ordre, paie un lourd tribut, avec 460 blessés. Certes, ce ne sont que des blessés, et durant ces vingt dernières semaines, c'est un miracle qu'il n'y ait eu aucun décès d'un côté comme de l'autre. Tant mieux, cela montre, si certains en doutaient encore, la qualité et le professionnalisme des forces de l'ordre.

Capitaine Marc Rollang. – Imaginez un jeune gendarme de 22 à 25 ans, dont c'est le premier métier, qui aborde une telle situation insurrectionnelle dès sa deuxième année de service. Il est sourd, presque aveugle sous son casque avec la buée, il est abrité derrière son bouclier sous les coups de barre de fer d'un fou furieux. Il se dit : « Est-ce que toute ma vie sera comme cela ? Devrai-je encore encaisser sans réagir, au risque d'être blessé, voire

mutilé ? ». Un pétard de pêche éclatant à 50 centimètres du casque abîme l'audition. Or le gendarme risque de ne plus être apte à exercer son métier, d'être réformé, compte tenu de la condition physique nécessaire dans un statut militaire... Et chaque gendarme pense la même chose ; c'est terrible.

Nous avons le potentiel pour réagir. Nous sommes formés pour cela, nous voulons manœuvrer, agir et non subir. C'est frustrant : nous ne réagissons pas.

Mme Catherine Di Folco. – La semaine dernière, nous avons reçu un représentant de l'APNM GendXXI. Quelle est la différence entre vos deux associations ? Par ailleurs, nous savions qu'il y aurait une arrivée massive de *black blocs* le 16 mars, mais leur accueil n'a, semblerait-il, pas été correctement anticipé. Qu'aurait-il fallu faire pour vraiment anticiper cette situation ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – Les camarades de GendXXI appartiennent à une structure homologue, reconnue également par le ministère de la défense. Nous représentons seulement deux courants de pensée un peu différents.

Nous savions que ces *black blocs* allaient arriver, mais nous ne savions pas qu'on remettrait en cause ce qui avait été fait précédemment, à savoir le contrôle en amont des manifestations. Lorsque celui-ci est bien fait, il annihile beaucoup de *black blocs*, avant leur arrivée sur les lieux. Lors de ces contrôles, en cas d'infraction flagrante – comme la détention d'une arme – et si la réponse judiciaire est efficace, on arrive à les endiguer.

Capitaine Marc Rollang. – Le renseignement est la réduction de l'incertitude afin de dégager des hypothèses à haute valeur ajoutée, en vue de décliner, en réaction, des hypothèses de travail. C'est un métier complexe. Ainsi, des contrôles ont été effectués à des barrières de péage. Le 16 mars, mes camarades du peloton d'autoroute de Bapaume ont contrôlé un bus de manifestants, sans arme de fait ou par destination. Par hasard, ils ont vu à la télévision à seize heures deux passagers agresser physiquement des forces de l'ordre. Au retour, ils ont contrôlé le bus et ont pu relever l'identité des deux personnes. Il n'y a rien de pire que de travailler en amont, lorsque l'infraction n'existe pas. Le renseignement est la seule manière d'obtenir des éléments de preuve pour une identification *a posteriori*. Une manifestation réussie est une manifestation pour laquelle il y a eu de bons renseignements. Il faut consolider les barrages pour filtrer bien en amont, au niveau départemental et régional. Cela nécessite des moyens lourds, des personnes formées, avec parfois aucun résultat. Le renseignement est une science inexacte, mais il vous apporte des preuves pour le volet judiciaire.

M. Alain Marc. – À titre personnel, mais aussi en tant que sénateur, je connais bien la gendarmerie départementale, mais moins la gendarmerie mobile. Que pensez-vous des différences de matériel entre gendarmes mobiles et CRS ? Faites-vous parfois des manœuvres communes avec les CRS – sans vouloir rallumer de guerre des polices ?

Vous n'êtes pas autorisés à ouvrir le coffre des voitures pour découvrir des armes par destination sauf réquisition du procureur, contrairement aux douaniers. Nous réfléchissons à modifier un article de la Constitution pour ce faire. Nous pourrions peut-être avancer sur ce point pour les « gilets jaunes » ou pour lutter contre le terrorisme, qu'en pensez-vous ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – Je ne connais pas en détail le matériel des CRS, mais il est quasiment identique au nôtre. Ils ont peut-être une dotation

différente pour l'armement intermédiaire. Dans la gendarmerie mobile, nous avons quatre lanceurs de balles de défense (LBD) par escadron ; c'est insuffisant.

Des manœuvres communes entre gendarmes et CRS sont courantes en province, notamment à Bordeaux. Cela ne pose pas de problème particulier, car, à la différence de Paris, il y a une proximité immédiate avec les autorités administratives, qu'elles soient de la police ou de la gendarmerie. La réactivité n'a jamais posé de souci avec les CRS.

Actuellement, nous ne pouvons ouvrir les coffres en amont que sur une réquisition du procureur, qui définit le moment et le lieu des contrôles. Cela nous pose problème, car nous pouvons inviter une personne à ouvrir son coffre, mais pas l'y contraindre. La loi pourrait être révisée, afin de décider cette mesure non seulement pour le maintien de l'ordre, mais, plus largement, dans le cadre d'une mission judiciaire ou de police administrative du quotidien.

Capitaine Marc Rollang. – La judiciarisation des infractions inhérentes ou périphériques aux troubles à l'ordre public n'est pas nouvelle, mais elle prend actuellement une ampleur considérable : entre 1 000 et 1 500 gardes à vue sont réalisées parfois en amont d'une manifestation. En amont d'un événement parisien, le gendarme doit faire preuve de discernement, notion ancrée dans le cœur de tout gendarme. Ainsi, lorsqu'il contrôle un véhicule de quatre personnes qui, selon les fichiers consultés ou leur profil visuel, semblent avoir une capacité de nuisance forte, avec six à dix boules de pétanque dans leur voiture, le gendarme, par construction intellectuelle, peut envisager qu'ils vont les lancer sur des vitres, les forces de l'ordre ou des particuliers, même s'ils vous affirment appartenir à un club de pétanque. Un couple de retraités dans le même cas vous semblera moins dangereux. La seule différence, c'est le ressenti. Si vous judiciarisez l'affaire, vous allez neutraliser deux officiers de police judiciaire pour un profil, et fragiliser la présence policière sur le terrain. Le chef voudra-t-il mobiliser ses hommes sur le terrain ou pour judiciariser ces affaires ? Ce sont des choix techniques, dépendant du nombre de personnes disponibles et des moyens. C'est un travail de fond.

Mme Muriel Jourda. – Que pensez-vous de l'intervention de l'armée – hormis gendarmerie nationale ? Pour quoi faire, et est-ce une bonne idée ?

Au fur et à mesure des auditions, j'entends des informations difficilement compatibles entre elles. Certains affirment que la casse sur les Champs-Élysées aurait pu être prévue comme un moyen de centraliser les manifestations, voire de permettre un défilement. Pour d'autres, les manifestations étaient mal cadrées parce que les ordres n'étaient pas adéquats, pas au bon moment ou absents. La casse sur les Champs-Élysées est-elle donc une stratégie ou un échec dans le maintien de l'ordre ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – Ne confondons pas intervention et présence de l'armée, ce qui a été l'occasion de nombreux amalgames dans les médias. Je ne comprends pas pourquoi la présence de l'armée a choqué, car l'armée est déjà présente au quotidien avec Sentinelle. Qu'elle garde statiquement les monuments et les biens de la République nous semble naturel, sain et opportun, et une meilleure solution que d'y affecter CRS ou gendarmes mobiles. Par contre, faire intervenir l'armée pour du maintien de l'ordre serait, pour nous, inconcevable.

Capitaine Marc Rollang. – En cas de dynamique offensive pour reprendre la main sur des casseurs professionnels se faisant une gloire de casser des symboles

républicains, qui sont sportifs, jeunes et souples, vous allez attraper le moins rapide, le plus faible, l'ahuri, mais pas le bon client. Pour cela, il faut procéder à des manœuvres chirurgicales, offensives et brutales. Il faut vingt, trente ou quarante fonctionnaires de police, du courage, un sens élevé du devoir. Les deux premiers agents vont subir physiquement des violences, et il y aura de la casse en face. Le décideur est-il prêt à accepter le coût humain à payer, policier avec un œil crevé ou une main tranchée, un coup de bâton télescopique malheureux cassant la colonne vertébrale d'un manifestant, ou un tir de LBD ? Il faut toujours mettre les bons mots sur les bons maux... Ai-je le courage de prendre un tel risque ? Telle est la vraie question, et je n'ai pas la réponse.

M. Vincent Segouin. – Vous avez un contact direct avec les manifestants, encore faut-il avoir le courage de passer à l'action. Nous avons des images de tout ce qui se passe, il est donc possible d'interpeller dès le lendemain les casseurs et d'avoir une réponse judiciaire. Qu'est-ce qui empêche cela ?

Maréchal des logis-chef Thierry Guerrero. – Il est complexe d'identifier *a posteriori*. On peut interpeller, à condition de pouvoir identifier la personne et de se donner les moyens de l'identifier. Certes, nous avons des possibilités de marquage, mais l'identification passe par le travail de renseignement en amont. Nous manquons de moyens pour identifier *a posteriori*.

M. Vincent Segouin. – Dans toutes nos collectivités locales, on nous demande de nous équiper de vidéosurveillance. Lorsqu'on voit les *black blocs* s'équiper au milieu de la foule, l'identification est claire ! Sinon, nos caméras de vidéosurveillance ne servent à rien...

Capitaine Marc Rollang. – J'ai exercé des responsabilités localement. Surtout, n'arrêtez pas d'investir dans la vidéosurveillance, technique importante et qui a fait ses preuves. Ce témoin déshumanisé ne restitue que ce qu'il a vu, rien que les faits, et le dit si on lui pose la question... Je ne suis pas sûr que l'autorité judiciaire soit capable de traiter autant d'informations de flagrance ; elle l'est peut-être sur le long terme. Pour constituer une infraction, il faut un élément légal, un élément matériel et un élément moral : c'est-à-dire, M. X, vu tel jour à telle heure – moment qui n'est pas couvert par la prescription –, à tel endroit précis, maquillé ou camouflé. C'est une infraction. Mais l'avoir vu en train de lancer des boulons ou des flèches sur les forces de l'ordre est une autre chose à prouver. La vidéo, l'ADN ou des témoignages sont des éléments de preuve, qu'il faut consolider. Ayant témoigné souvent à la barre, je peux vous dire que, même convaincu, j'ai vu de nombreux prévenus relâchés faute d'avoir eu le temps matériel d'apporter des preuves solides... Il est facile d'amener des preuves pour une petite infraction, basique, mais lorsque l'infraction est grave et que les auteurs sont nombreux, c'est très difficile. Les forces de l'ordre ne sont pas toujours très à l'aise lorsque les questions sont posées d'une certaine manière : il a lancé quoi, contre qui, avec quelles conséquences, avez-vous saisi le produit ? Êtes-vous vraiment sûr que ce soit lui ? L'autorité judiciaire a du mal à traiter tout ce contentieux d'ordre public. La complexité de la procédure pénale est également un facteur aggravant, qui empêche une parfaite gestion de l'ordre public.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour toutes ces informations sur le maintien de l'ordre, qui a considérablement évolué...

La réunion, suspendue à 11 h 40, est reprise à 12 h 45.

**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. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de
l'Ofpra**

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Julien Boucher aux fonctions de directeur général de l'OFPPRA, 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 : 32

Bulletins blancs : 7

Bulletin nul : 1

Suffrages exprimés : 24

Pour : 21

Contre : 3

La réunion est close à 12 h 55.

La réunion est ouverte à 14 h 05.

**Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme
commis à Paris - Audition de Mme Nicole Belloubet, ministre de la justice,
garde des sceaux**

M. Philippe Bas, président. – Le 4 décembre dernier, nous avons reçu en audition le ministre de l'intérieur, son secrétaire d'État et le préfet de police, après les événements du 1^{er} décembre pour mieux comprendre la situation, qui nous semblait nouvelle à bien des égards. Nous avons cherché à savoir quelles évolutions auraient pu prévenir la répétition de tels événements. Les manifestations se sont ensuite passées dans de meilleures conditions, même si elles n'étaient pas exemptes de violence.

Mais le 16 mars dernier, elles ont donné lieu à des violences et à des dégradations inacceptables pour tous les citoyens. Nous avons donc entamé un nouveau cycle d'auditions, à commencer, il y a une dizaine de jours, par celle du ministre de l'intérieur, puis celles de représentants des policiers et des gendarmes, jusqu'à ce matin. Après vous, Mme la garde des sceaux, nous entendrons enfin le nouveau préfet de police – qui a d'ailleurs servi autrefois au ministère de la justice à la tête de l'administration pénitentiaire, où il avait été nommé par le président Jacques Chirac.

Nous souhaitons vous entendre car la Justice a son rôle à jouer dans la répression des violences comme celles ayant été commises le 16 mars, mais aussi plus précisément pour

comprendre pourquoi la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes, d'après laquelle la préparation de telles violences est spécifiquement considérée comme un délit, est difficile à appliquer.

Vous pourriez nous expliquer comment fonctionne le Parquet lorsque des personnes lui sont déférées à la suite de violences. Vous pourriez nous indiquer s'il vous semblerait nécessaire de prendre de nouvelles initiatives pour une meilleure prévention – même si cela relève plutôt de la police administrative – et une meilleure répression contre ces groupuscules qui agissent le visage caché, avec des intentions ultraviolentes.

La commission des lois délibèrera prochainement sur ses conclusions, avant de les rendre publiques, afin de contribuer à une meilleure réponse à ces phénomènes. Il n'y a pas eu de récidive aigue depuis le 16 mars. Mais les actes du 1^{er} décembre ont fini par se reproduire le 16 mars. Espérons que les dispositions prises par le Gouvernement depuis empêcheront à l'avenir toute récidive.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Il est toujours extrêmement intéressant d'être auditionné devant vous : cela oblige à faire un retour sur ses propres actions avec une perception globale, là où le travail quotidien pourrait nous conduire à n'avoir qu'une perception fragmentée. Merci de me donner l'occasion de m'exprimer, comme je l'ai fait devant les députés.

La France, comme toute démocratie, peut être confrontée à d'importants débordements lors de manifestations : aux manifestants qui viennent, de manière très légitime, exprimer des revendications ou fêter un événement comme la victoire à la Coupe du monde, peuvent se joindre des casseurs ou des militants radicaux qui commettent des actes de violence. Ces derniers entraînent des dégâts extrêmement importants, sur les personnes et parfois même à l'encontre des symboles de l'État, ce qui peut témoigner de la volonté de mettre à bas notre État de droit ou nos institutions. Ce fut le cas le 1^{er} mai dernier à Paris, quand des individus encagoulés, issu de la mouvance ultra s'en sont pris aux forces de l'ordre et se sont livrés à des saccages de magasins et à des dégradations de mobilier urbain ; cela a été également le cas depuis le mois de novembre dernier à l'occasion de plusieurs manifestations sur l'ensemble du territoire dans le cadre du mouvement des gilets jaunes – que je ne confonds évidemment pas avec les mouvances radicales.

Des dégradations inacceptables ont ainsi été commises par des individus irresponsables tant à Paris qu'en province : dégradation de l'Arc de Triomphe, incendie de la préfecture du Puy-en-Velay, saccage du palais de justice à Avignon, au Havre, à Perpignan, de la préfecture de Carcassonne... Personne ne peut prétendre sérieusement qu'il s'agit là de mouvements issus de manifestants pacifistes ; c'est le fait de casseurs infiltrés au milieu des manifestants et déterminés à casser. Je ne peux m'empêcher à ce propos d'avoir une pensée pour l'ensemble de nos concitoyens qui ont été affectés par ces troubles, week-end après week-end, en particulier les nombreux commerçants des centres villes de Paris, Bordeaux, Marseille, ou Toulouse, qui ont dû faire face à une baisse de leur activité. Il faut donc que ces débordements cessent. La Justice doit y veiller en réprimant ces agissements qui mettent en péril à la fois des biens, mais aussi des personnes et, plus généralement, la paix sociale.

Elle doit donc identifier, poursuivre et sanctionner les auteurs de ces faits dans le respect du cadre constitutionnel qui s'impose. Tant la Constitution que la Convention européenne des droits de l'homme protègent la liberté de manifestation, liberté fondamentale – et non constitutionnelle – issue d'une combinaison entre la liberté constitutionnelle d'aller et

de venir et la liberté d'expression. Le Conseil constitutionnel, appelé à de nombreuses reprises à l'interpréter, a précisé qu'elle devait se concilier « avec la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, qui répond à un objectif de valeur constitutionnelle. » Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté de manifester est une composante de la liberté de réunion pacifique garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et est liée à la liberté d'expression des opinions posée dans son article 10, mais elle considère qu'il peut y avoir des restrictions, « pour un besoin social impérieux, à condition que ces restrictions soient proportionnées un but légitime ».

Notre code pénal permet donc tout à fait de sanctionner les dérives et les débordements commis à l'occasion de ces manifestations, afin de permettre à nos concitoyens d'exercer cette liberté de manifester en toute sécurité et en toute sérénité. C'est en effet là le sens de ma politique pénale : permettre à tous nos concitoyens d'exprimer leurs opinions sur la place publique, mais sanctionner tous ceux qui abusent de cette liberté pour nuire à autrui ou faire obstacle au droit de manifester. Rien ne justifie en effet les violences graves que j'ai rappelées tout à l'heure ou celles qui ont été commises à l'encontre des forces de l'ordre ou des symboles de la République, ou même sur le mobilier urbain. C'est la raison pour laquelle j'ai diffusé en novembre 2018 une circulaire rappelant aux procureurs généraux et aux procureurs les infractions qui pouvaient être commises à l'occasion de débordements : violences sur personne dépositaire de l'autorité publique, dégradation, participation à un groupement en vue de commettre des violences, participation à un attroupement, *etc.*

J'ai principalement insisté sur deux points : les faits les plus graves, en particulier les violences à l'encontre des forces de l'ordre ou de tout autre individu, doivent donner lieu à des déferrements dans le cadre de comparutions immédiates – par procès-verbal ou sur reconnaissance préalable de culpabilité. Les autres modes de réponse pénale, notamment les alternatives aux poursuites, doivent être réservés aux situations les moins graves ou isolées. Dans le cadre d'une autre dépêche diffusée en décembre dernier, j'ai demandé aux procureurs de délivrer aux policiers et aux gendarmes, en amont des manifestations susceptibles de dégénérer, des réquisitions aux fins de contrôle d'identité et de fouilles de bagages pour prévenir le transport d'objets pouvant constituer des armes par destination.

Enfin, le 22 mars dernier, la direction des affaires criminelles et des grâces a diffusé une dépêche aux parquets pour leur présenter la nouvelle contravention de participation à une manifestation interdite, découlant d'un décret du 20 mars 2019 qui la sanctionne d'une amende de 4^{ème} classe. Cette dépêche attire aussi leur attention sur les nouveaux modes de recueil de preuves ayant vocation à être développés par les forces de l'ordre dans les prochaines semaines : produits de marquage ou moyens vidéo – caméras piétons, drones ou hélicoptères dotés de caméras.

Environ 9 000 personnes ont été placées en garde à vue à cause des débordements depuis le début du mouvement des gilets jaunes. Les magistrats du parquet et ceux du siège se sont pleinement mobilisés, y compris le week-end, puisque le traitement de ces gardes à vue a lieu le dimanche, ou lors d'audiences tard le soir, pour traiter cet afflux de procédures assez inédit, notamment au tribunal de Paris. Permettez-moi d'ailleurs de profiter de cette occasion pour saluer leur engagement.

S'agissant des suites, il y a eu environ un peu plus de 150 jugements de relaxe et environ 1 800 décisions de classement sans suite pour insuffisance de charges ou pour irrégularité de la procédure au moment de l'interpellation. Pour les faits les moins graves,

environ 1 800 décisions d'alternatives aux poursuites ont été prises par les procureurs – essentiellement des rappels à la loi. Ce sont donc 4 000 affaires qui ont fait l'objet d'un renvoi devant les tribunaux.

Au moment où je vous parle, environ 1 800 affaires sont en attente de jugement, qu'il s'agisse de comparutions immédiates repoussées à la demande des personnes qui en faisaient l'objet, ou pour d'autres raisons. Ce chiffre est en constante évolution, puisque très régulièrement des enquêtes sont menées à leur terme et permettent au parquet de prendre des décisions supplémentaires de renvoi. Devant le tribunal, 2 200 condamnations ont été prononcées – chiffre là aussi chiffre en constante consolidation et qui varie selon que l'on y inclut ou non les jugements non définitifs car non encore notifiés aux intéressés ou frappés d'appel.

Pour ce qui est des peines prononcées, environ 40 % d'entre elles sont des peines d'emprisonnement ferme, dont les quantum varient entre quelques mois et trois ans. Environ 400 mandats de dépôt ont été décernés, soit à titre d'écrou, soit dans le cadre d'une détention provisoire. Le reste des peines ont donc été des peines alternatives à l'emprisonnement : peines ayant fait l'objet d'un sursis intégral, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un sursis avec travaux d'intérêt général (TIG), ou amendes. La peine d'interdiction de séjour, notamment à Paris, a été fréquemment prononcée à titre complémentaire, notamment dans le cadre des comparutions immédiates. Les magistrats du siège, dans le cadre de leur indépendance statutaire, ont donc fait le choix de sanctions adaptées aux infractions et équilibrées en fonction de la personnalité de l'auteur – certains arrivant devant la justice pour la première fois avec un casier judiciaire totalement vierge, d'autres non.

De nombreuses enquêtes sont actuellement en cours, généralement sous la direction du parquet. Des informations judiciaires ont également été ouvertes auprès de juges d'instruction afin d'identifier les auteurs des faits les plus graves : dégradations à l'Arc de Triomphe ou à la préfecture du Puy-en-Velay, tentative de lynchage de motards policiers sur les Champs-Élysées. Les enquêtes sont liées à l'exploitation des données vidéo.

Un mot sur les suites données aux plaintes déposées par des manifestants pour des violences imputées aux membres des forces de l'ordre – qui réagissent, la plupart du temps avec beaucoup de calme et de proportionnalité aux difficultés auxquelles elles font face. L'autorité judiciaire veille à ce que des enquêtes soient systématiquement diligentées lorsque de telles plaintes sont déposées ; il y va de la crédibilité de nos institutions. L'usage de la force doit en effet être analysé en termes de nécessité et de proportionnalité. Nous recensons aujourd'hui 290 plaintes déposées à l'encontre des forces de l'ordre depuis le début du mouvement des gilets jaunes – les enquêtes étant confiées généralement par le parquet ou les juges d'instruction à l'inspection générale de la police nationale (IGPN). À ce jour, la quasi-totalité de ces enquêtes est encore en cours et aucune poursuite à l'encontre des membres des forces de l'ordre n'a été encore décidée. En revanche, 17 de ces 290 procédures ont déjà fait l'objet d'un classement sans suite.

Une garde des sceaux ne peut évidemment pas préjuger du résultat de ces enquêtes, mais il est évident que si des manquements graves aux règles qui entourent le recours à la force ont été commis, une sanction pénale devra être prononcée. Le principe du recours à des équipements décriés par certains, tels que les armes intermédiaires comme les lanceurs de balles de défense (LBD), n'est pas en soi illégal, ainsi que le Conseil d'État l'a précisé après en avoir été expressément saisi en référé. Il appartient donc à l'autorité judiciaire de déterminer au cas par cas, sur la base des plaintes reçues et des enquêtes conduites, si le

recours à la force, et notamment à ce type d'arme, a pu être effectué d'une manière qui n'est ni nécessaire ni proportionnée et d'en tirer toutes les conséquences sur le plan pénal.

Soyez sûrs que la garde des sceaux et les magistrats du parquet comme du siège sont avant tout attachés au respect de l'ensemble des règles de l'État de droit. Il y va de la crédibilité de nos institutions.

M. Philippe Bas, président. – Je commencerai par une question en apparence technique sur la loi du 2 mars 2010. Quand le législateur prend des dispositions de manière à poursuivre un nouveau délit, il est déçu de constater qu'elles ne sont pas appliquées. Il s'en prend d'abord à lui-même en s'interrogeant sur leur pertinence. Vous nous dites que 400 personnes se sont retrouvées en détention – c'est dissuasif pour les casseurs. Mais vous ne nous avez pas dit si un certain nombre d'entre elles l'ont été au regard de l'infraction d'actes préparatoires à la commission en réunion de faits de violences ou de dégradations dans le cadre d'une manifestation prévue par l'article 222-14-2 du code pénal. Le ministre de l'intérieur nous a dit que les services de renseignement avaient identifié des personnes qui préparent ces violences. Pourquoi cela n'a-t-il pas suffi pour les poursuivre ? Avez-vous des suggestions à faire pour que cette loi ne reste pas lettre morte ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – La loi de 2010 a effectivement créé une infraction, dite infraction obstacle : la participation à un groupement en vue de commettre des violences ou dégradations. L'article 222-14-2 du code pénal sanctionne ainsi d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation caractérisée par un ou plusieurs faits matériels de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens.

Nous nous appuyons sur ces dispositions ; dans ma circulaire du 22 novembre dernier, j'ai invité les procureurs à les utiliser. C'est le cas pour certaines procédures en cours : au mois de mars, une cinquantaine de personnes auraient été poursuivies de ce chef. Cela a pu prendre la forme de comparutions immédiates comme il y a quelques jours – un individu a été condamné à quatre mois de prison ferme sur cette base – mais aussi d'informations judiciaires. Ces dispositions ont été utilisées notamment à la suite des faits survenus le 16 mars dernier à Paris. Ces dispositions nous ont été utiles ; il faudrait que je fasse davantage de recherches pour savoir si elles sont pleinement utilisées.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – À écouter les chiffres que vous donnez, il semble que la loi dite anticasseurs était loin d'être indispensable aux poursuites...

Vous avez parlé de la nécessaire crédibilité des institutions ; or si nous avons beaucoup d'éléments sur les poursuites à l'encontre d'auteurs d'exactions, nous n'en avons pas concernant ce que certains reprochent – voyez que je suis très prudente dans les termes – aux forces de l'ordre. Les blessures constatées au cours des manifestations sont parfois très graves : certains ont perdu un œil ou une main. Il n'est pas question ici, vous vous en doutez, de mettre en cause de quelque manière que ce soit la difficulté d'intervention des forces de l'ordre et leur engagement, mais nous avons des chiffres qui sont parfois un peu difficiles à concilier : vous avez parlé de 290 plaintes, mais sur la plateforme de l'IGPN, il y a eu 400 signalements et le ministre de l'intérieur, dans cette salle, devant cette commission, a parlé de 180 enquêtes judiciaires...

Vous avez dit à l'instant et à l'Assemblée nationale – car j'ai aussi lu votre intervention devant les députés – que les procureurs devaient poursuivre dès lors qu'il y avait plainte. J'en conclus donc que ce n'est pas forcément le cas lorsqu'il n'y a pas plainte. Nous en avons une illustration, me semble-t-il, à Besançon, avec les vidéos montrant incontestablement un manifestant – je ne parle pas des causes – frappé par un policier. Le préfet du Doubs a dit dans un premier temps qu'il ne s'était rien passé, pour finalement dire le contraire et qu'il saisissait l'IGPN. Fort bien, mais le parquet ne l'a pas fait. Avez-vous donné des instructions au parquet dans ce sens ? Je n'ai pas en effet connaissance de circulaires ou de dépêches concernant les épisodes mettant en cause – vous noterez ma prudence – les forces de l'ordre. Cela me semblerait pourtant nécessaire pour préserver, comme vous le dites, la crédibilité des institutions.

À Nice, une manifestante âgée de 73 ans – il semble que l'âge ait son importance – a été gravement blessée en chutant le 25 mars. Le fait que cette manifestation ait été interdite n'a, me semble-t-il, aucun lien avec la justification de l'accident. Le jour même, le procureur de Nice affirme que les policiers ne sont pas en cause, s'appuyant sur des images pour affirmer cela, et le président de la République reprend les mêmes propos. Il se trouve qu'ensuite des associations et la personne blessée finissent par établir qu'il n'en était rien, ce que le procureur reconnaît le 29 mars. Il y a eu à l'évidence un dysfonctionnement de la part du parquet, qui a communiqué d'abord pour dire blanc, puis pour dire noir. Quelle a été, madame la garde des Sceaux, votre initiative en direction de ce procureur ? Avez-vous saisi l'inspection générale de la justice ? La parole d'un procureur – phénomène nouveau : j'ai connu une période où les parquets ne s'exprimaient jamais – c'est important. Un procureur ou un préfet qui ne dit pas la vérité ou qui s'avance de manière imprudente, c'est un problème.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Vous signalez une différence entre mes chiffres et ceux de Christophe Castaner. Je maintiens le chiffre de 290 plaintes ayant donné lieu, par conséquent, à 290 enquêtes. Je pense que les 180 enquêtes dont parle le ministre de l'intérieur sont celles qui relèvent de l'IGPN, le reste relevant de la gendarmerie ou d'autres services de police. Vous citez un chiffre plus élevé de signalements ; pour ma part, je n'ai connaissance que des plaintes. Les violences éventuellement commises par les forces de l'ordre font l'objet d'une politique pénale constante, consistant à enquêter dès lors qu'il y a plainte. Il n'était donc pas nécessaire de rédiger une circulaire spécifique.

Je ne souhaite pas commenter l'affaire de Nice, actuellement en cours, au-delà de ce qui a été dit par le procureur. L'article 11 du code de procédure pénale prévoit que le parquet puisse communiquer sur les affaires en cours ; je n'interviens pas pour commenter la façon dont le parquet applique ce texte, ni les déclarations qu'il a faites sur la base des informations dont il disposait à un moment donné, déclarations qu'il a dû rectifier au fur et à mesure qu'il avait connaissance de nouvelles données. Le procureur a eu à cet égard un souci de transparence ; l'enquête se poursuit et nous verrons plus tard comment nous pouvons faire un retour d'expérience sur ce sujet.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous nous indiquez 9 000 gardes à vue, des comparutions immédiates... Mais il semblerait que beaucoup d'auteurs d'infraction n'aient pas été identifiés. Nombre d'entre eux ont été filmés, ces images étant de surcroît diffusées par les médias et visibles par tous, mais cela ne suffit pas. Les effectifs des cellules de gendarmerie qui tentent d'exploiter toutes les images sont-ils suffisants ? Vous nous parlez de nombreuses personnes d'astreinte le week-end. Mais cela dure depuis longtemps et pourrait encore durer. Ce matin, les gendarmes nous ont dit que les informations étaient trop abondantes pour les exploiter efficacement.

Le décret du 20 mars 2019 fait passer l'amende pour participation à une manifestation interdite de 38 à 135 euros. Sachant que tout fauteur de trouble doit être sanctionné, cette mesure a-t-elle une portée réelle ? Les gendarmes nous ont dit qu'il n'était pas évident de dresser des procès-verbaux en pleine action...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Madame Lherbier, votre question est délicate puisqu'il y a à la fois des informations judiciaires – 110 – et des enquêtes – plusieurs centaines –, ce qui suppose des moyens pour exploiter les différentes modalités de preuves. Les enquêtes portent leurs fruits : nous avons pu arrêter des responsables des dégâts sur l'Arc de Triomphe, ceux qui ont démolé la porte du porte-parole du Gouvernement, des gens au Puy-en-Velay ou encore la personne qui a insulté M. Finkielkraut. Nous arrivons à traiter ces dossiers. Il faut aussi prendre la mesure de ces enquêtes et leur laisser un peu de temps, mais nous ne lâcherons pas.

Il est évident que des manifestations de cette nature rétroagissent sur le fonctionnement général des tribunaux, notamment sur le tribunal de Paris. Les nombreuses gardes à vue de décembre et du 16 mars supposent un investissement des parquetiers, des magistrats du siège qui doivent installer des audiences nouvelles de comparution immédiate et décaler les audiences correctionnelles normales, mais aussi du personnel des greffes, extrêmement mobilisés, y compris le week-end. L'impact sur l'ensemble de la chaîne judiciaire est évident.

De nouvelles contraventions de 4^e classe édictées par le décret que j'ai signé le 20 mars ont d'ores et déjà été délivrées : plus d'une trentaine à Paris ainsi que d'autres ailleurs en France. Ce peut être un moyen d'action complémentaire efficace.

Le marquage des personnes qui participent à des événements violents est aussi un moyen de preuve qui a, je crois, été utilisé le week-end dernier. Je suis allée récemment au laboratoire scientifique de la gendarmerie nationale à Pontoise voir ces toutes petites bombes de marquage que les policiers ou les gendarmes peuvent utiliser s'ils ne parviennent pas à interpellé quelqu'un, afin de créer ce moyen de preuve ensuite apprécié par les magistrats.

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame la garde des sceaux, je vois que vous attachez une très grande importance à ce que les faits de violence soient dûment sanctionnés par la justice.

Vous avez dit que la loi de 2010 commençait à être mise en œuvre en mars de manière quelque peu inchoative ; or beaucoup de représentants des autorités publiques ont dit que les casseurs étaient connus, identifiés, repérés et que l'on disposait d'indices sur eux. Pourquoi cette loi n'est-elle pas davantage appliquée s'agissant des faits préparatoires, eu égard à l'action de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ?

Beaucoup de provocations à la violence se font sur Internet, où des rendez-vous et des consignes sont passés. Les articles 23 et 24 de la loi de 1881 et à l'article 433-10 du code pénal vous paraissent-elles suffisantes pour identifier clairement ces faits et les réprimer ou est-il nécessaire de compléter les textes en vigueur ?

J'ai entendu votre réponse à Mme de la Gontrie. Certains citoyens se posent des questions sur le fait qu'il n'y a eu aucune conclusion de l'IGPN dans toutes les affaires pour lesquelles elle a été saisie. Il ne faudrait pas que l'on ait le sentiment que ces procédures se

perdent dans le temps. Pourriez-vous examiner cette question dans le cadre des relations interministérielles ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Monsieur Sueur, vous dites qu’il y a des gens dont on sait qu’ils appellent à la violence. Mais entre ce que l’on dit et la preuve judiciaire, il y a parfois une nuance ou un gouffre. Le simple renseignement ne fait pas une preuve. Aussi, nous ouvrons des informations judiciaires pour pouvoir objectiver ces renseignements. Nous essayons de travailler dans le temps judiciaire en respectant les exigences de l’État de droit.

Pour ce qui est de la saisine de la justice pour ceux qui, *via* les réseaux sociaux, incitent à des actions violentes ou les légitiment, j’ai le sentiment que les dispositions législatives sont suffisantes et que nous pouvons travailler sur cette base. Toutefois, sur les réseaux sociaux, certaines phrases sont très ambiguës, donc nous sommes extrêmement prudents.

Quant à l’IGPN, vous dites qu’il ne faudrait pas donner l’impression d’une justice à deux vitesses.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je n’ai pas dit cela.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Très souvent, il s’agit d’enquêtes complexes qui nécessitent un délai. Pour le moment, sur les 290 cas, 17 n’ont pas donné lieu à des suites pénales. Je fais confiance aux services d’inspection saisis.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Selon les représentants de la police et de la gendarmerie, la judiciarisation du maintien de l’ordre est complexe à mettre en œuvre. Le Premier ministre a annoncé des évolutions pour mieux judiciariser les actes de violence et de dégradation commis à l’occasion des manifestations. Avez-vous des éléments à nous communiquer ? Comment faciliter l’identification et l’interpellation des casseurs ? Comment avez-vous réfléchi à l’amélioration de la judiciarisation en aval ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Un travail efficace de la justice se prépare en amont d’une manifestation. Ces travaux préparatoires sont régulièrement menés entre le procureur et le préfet du lieu concerné, en l’espèce le préfet de police de Paris. Pour une judiciarisation efficace, il faut un avant et un pendant. L’avant, c’est un travail de préparation qui suppose que les procès-verbaux d’interpellation aient bien été construits, qu’il y ait suffisamment de forces d’interpellation – des brigades volantes d’officiers de police judiciaire en sont désormais chargées – ainsi que des dépôts capables d’accueillir les personnes interpellées. Enfin, le 22 mars, j’ai diffusé une nouvelle circulaire présentant la contravention de 4^e classe et les différents outils de recueil des moyens de preuve, tels que le marquage.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

Mme Catherine Troendlé. – Ma question porte sur un sujet qui me tient à cœur – j’attends d’ailleurs avec impatience la décision du Conseil constitutionnel sur la loi anti-casseurs : la peine complémentaire d’interdiction de manifester, que nous avons renforcée, est très peu prononcée. Comment l’expliquer ?

Toute action préventive, avant des actes violents, est bien plus efficace que des sanctions *a posteriori*.

M. François Bonhomme. – Je me réjouis des chiffres de la judiciarisation des actes de violence ou de dégradation. Outre le nombre de personnes condamnées et les peines prononcées, pouvez-vous nous donner les types de profil ? Combien de personnes interpellées appartiennent-elles aux *black blocs*, qui adoptent un mode d'action très particulier, préparé ? Avez-vous pu établir des statistiques ? J'ai le sentiment que les personnes issues des *black blocs*, qui sévissent depuis des années, sont très peu judiciarisées et encore moins condamnées.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Jacky Deromedi. – Vous avez évoqué 9 000 gardes à vue ; 150 relaxes ; 1 800 classements sans suite ; 2 000 condamnations dont 400 mandats de dépôt.

Ce n'est pas à la hauteur des événements qui ont eu lieu. Les personnes tentées de commettre des dégâts dans ces manifestations ne sont pas impressionnées par les peines encourues.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je ne dispose pas du nombre exact des interdictions de manifester prononcées. Elles seraient assez peu nombreuses car elles n'apparaissent pas très adaptées aux situations que les magistrats ont à traiter. En revanche, la peine d'interdiction de séjour, notamment à Paris, entraîne par définition une interdiction de manifester dans ce lieu. Elle semble être plus efficace.

M. Bonhomme m'a interrogée sur le profil des personnes prises en charge par la justice. Des traits sociologiques majoritaires peuvent être dégagés de nos premières études – un travail définitif ne pourra être mené que lorsque les chiffres seront stabilisés. La quasi-totalité des personnes poursuivies et condamnées sont des hommes puisque seulement 5 % sont des femmes. La majeure partie a entre 20 et 35 ans ; la part des mineurs est assez faible. La grande majorité est de nationalité française mais lors du week-end du 16 mars, il me semble qu'une dizaine de personnes de différents pays européens ont été traitées par la justice à Paris. Les catégories socioprofessionnelles des prévenus sont variées : la plupart sont insérés socialement et disposent d'un travail ou poursuivent des études. Les personnes jugées sont principalement des primo-délinquants, sans antécédent judiciaire, ce qui est pris en compte à la fois dans les réquisitions du parquet et dans le prononcé des condamnations, au nom du principe d'individualisation des peines. Les garanties d'insertion et de réinsertion sont également analysées par les juridictions dans la fixation de la peine. On note la présence de personnes proches de la mouvance d'ultra-gauche ou d'ultra-droite ou de mouvements anarchistes ; plusieurs individus sont également proches de la mouvance zadiste.

Les personnes issues des *black blocs* ont généralement commis les infractions les plus graves, celles qui font l'objet d'informations judiciaires, donc qui n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement. C'est pourquoi ma réponse ne peut être que partielle.

Mme Deromedi dit que la répression n'est pas à la hauteur. Ce n'est pas mon sentiment. Je rappelle qu'il y a tout de même eu 2 000 condamnations sur 9 000 gardes à vue auxquelles s'ajoutent 1 800 personnes ayant fait l'objet d'un rappel à la loi ou d'une autre procédure ; il n'y a pas que la prison qui a du sens. À ce jour, cela représente 4 000 individus. Il faut y ajouter 1 800 personnes en attente de jugement. Je ne crois pas que l'on puisse parler de laxisme : les trois quarts des 9 000 cas ont fait l'objet d'une prise en charge par la justice.

Mme Jacky Deromedi. – Les peines ne sont pas dissuasives. Une partie des personnes interpellées sont relâchées, or si elles ont été arrêtées, c'est bien qu'il s'était passé quelque chose. Elles auraient au moins dû recevoir une amende. Une peine qui n'est pas dissuasive incite les autres à piller une boutique Cartier !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je comprends votre observation mais ne la partage pas. Je le répète : trois quarts des personnes ont fait l'objet d'une prise en charge par la justice. Vous contestez le caractère dissuasif de la peine. C'est le magistrat qui l'apprécie selon le principe d'individualisation et de proportionnalité, en fonction de la personnalité du prévenu, du contexte, de l'infraction.

Il est très difficile d'emprisonner certaines personnes interpellées en décembre au motif qu'elles portaient des lunettes de piscine et des marteaux dans leur sac à dos, surtout quand elles ont un casier judiciaire vierge. Elles ont plutôt reçu un rappel à la loi.

Je pense que les peines prononcées à l'encontre des personnes interpellées pour une infraction grave sont adaptées.

En outre, sans renvoyer le débat vers le ministère de l'Intérieur, encore faut-il que les personnes qui ont commis les exactions les plus graves soient interpellées.

M. Jacques Bigot. – Les *black blocs* avaient déjà agi à Strasbourg en 2009 lors du sommet de l'OTAN. C'est probablement à la suite de ces événements que la loi de 2010 a été élaborée. Depuis, cette mouvance s'est illustrée à Rennes ou à Nantes, où elle s'est confondue avec celle des zadistes. C'est un vrai problème de société. La solution n'est pas simple parce qu'il faut parvenir à arrêter ces personnes, alors que la police lors des manifestations est plus préoccupée par le maintien de l'ordre que par la constatation de preuves. Ensuite, le législateur peut voter des interdictions de manifester ou de se rendre sur un territoire, mais le problème réside dans l'exécution des peines.

Des stratégies doivent être mises en œuvre à long terme en lien avec le ministère de l'intérieur, ce qui n'a pas été le cas depuis plus de dix ans, car ce comportement violent au sein de manifestations pacifiques risque de se développer – c'est moins le cas lorsque les organisateurs assurent la sécurité du cortège, mais le 1^{er} mai, on a vu des casseurs intervenir en marge d'une manifestation encadrée. La liberté de manifester sera de plus en plus mise mal par ces gens-là. Et le phénomène ne se limite pas à la France.

Mme Brigitte Lherbier. – Les interdictions de séjour peuvent tranquilliser les lieux de manifestation surtout lorsqu'elles empêchent des provinciaux de venir à Paris. Mais le mouvement a déjà commencé il y a quatre mois. Ces interdictions peuvent-elles durer ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Monsieur Bigot, vous avez raison : il faut parvenir à construire une stratégie. C'est pourquoi nous avons ouvert des informations judiciaires du chef d'association de malfaiteurs, c'est-à-dire un travail au long cours qui nous aidera à identifier les *black blocs* et à construire des réseaux efficaces. Ce ne sera bien sûr pas suffisant. Pour tempérer vos propos, je rappelle que le jour même où les casseurs et les *black blocs* agissaient, la manifestation pour le climat et celle des enseignants se sont déroulées sans aucun problème.

Madame Lherbier, les interdictions de séjour, qui sont davantage prononcées que les interdictions de manifester, sont limitées à cinq ans maximum. Le juge, à Paris, les prononce plutôt pour six mois.

M. Philippe Bas, président. – Merci de la précision de vos réponses.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous stabiliserons l'ensemble des chiffres dans un délai que j'espère le plus court possible.

Mme Sophie Joissains. – Pouvez-vous nous donner le nombre d'interpellations préventives, celles de personnes arrêtées avec des masques, des lunettes et des marteaux ?

M. Philippe Bas, président. – Vous évoquez les arrestations réalisées dans les opérations de filtrage auxquelles la police a procédé sur réquisition des procureurs, notamment vis-à-vis de personnes qui se rendaient depuis leur région dans la capitale.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je n'ai pas ce chiffre. Le terme d'« interpellation préventive » est impropre puisque judiciairement, il s'agit d'une infraction de participation à un groupement. Le ministère de l'intérieur pourrait peut-être vous les fournir.

M. Philippe Bas, président. – Merci madame la Garde des sceaux.

La réunion, suspendue à 15 h 25, est reprise à 16 h 05.

Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police de Paris

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Didier Lallement, préfet de police de Paris, peu de temps après sa prise de fonction. Le 4 décembre dernier, nous avons auditionné le ministre de l'intérieur et son secrétaire d'État pour voir avec eux comment éviter que des événements comme ceux que nous avons connus le 1^{er} décembre ne se reproduisent. Quelques mois ont passé et les événements du 16 mars ont eu lieu. C'est pourquoi nous avons souhaité entreprendre de nouvelles auditions.

Nous voulons apprécier si les mesures qui ont été annoncées le 18 mars par le Premier ministre sont de nature à nous rassurer. Nous avons déjà entendu le ministre de l'intérieur, le secrétaire d'État à la sécurité, mais aussi le ministre de l'économie et madame la garde des Sceaux. Nous avons aussi auditionné le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale et les représentants des policiers et des gendarmes.

M. Didier Lallement, préfet de police de Paris. – Je vous remercie de me recevoir. Je peux difficilement vous relater ce qui s'est passé le 16 mars dans la mesure où j'ai pris mes nouvelles fonctions seulement le 21. Je me contenterai de vous indiquer les premières mesures qui ont été prises dans le prolongement des annonces du Premier ministre et du ministre de l'intérieur.

En arrivant à la préfecture de police, j'ai pu constater la déception, voire le dépit de l'ensemble des fonctionnaires et des militaires de la préfecture à l'égard ce qui s'était passé le 16 mars. Il s'agit de professionnels très investis dans leur mission ; ils ont le sentiment que

ces événements représentent un échec en matière d'ordre public. Ils sont donc très mobilisés pour faire en sorte que cela ne se reproduise pas. C'est pourquoi les mesures annoncées par le Gouvernement ont été plutôt bien reçues par l'ensemble des acteurs de la préfecture de police.

Le mouvement des gilets jaunes ne va pas s'arrêter du jour au lendemain, et nous aurons à connaître d'autres pics de mobilisation. Ce mouvement évolue chaque semaine. Les déclarations de manifestation sont très tardives, quand il y en a. Ainsi, ce mercredi soir, nous ne disposons que d'indications de déclarations pour samedi qui n'ont pas encore été formalisées. Elles ne le seront vraisemblablement que jeudi soir ou vendredi matin. Notre temps de préparation est donc extrêmement faible. Une autre difficulté tient à l'extrême volatilité des choix de parcours d'une semaine à l'autre. J'ai repris les excellentes habitudes de mon prédécesseur de proposer à la maire de Paris une rencontre le vendredi après-midi avec les maires d'arrondissement et les parlementaires, pour les informer sur les parcours et les mesures que nous envisagions de prendre, afin qu'ils puissent informer leurs administrés. Après les élus, je rencontre les acteurs économiques, les associations de commerçants et des grandes enseignes commerciales de Paris. J'enchaîne sur le *briefing* aux forces, en réunissant les commandants d'unité. Nous fonctionnons donc, comme vous le constatez, en flux très tendus entre les déclarations et la préparation du dispositif. En outre, toutes les manifestations ne sont pas déclarées, ce qui complique singulièrement l'exercice de définition du dispositif...

La feuille de route qui nous a été donnée par le Premier ministre et le ministre de l'intérieur le 18 mars est claire. Elle a d'ailleurs été communiquée publiquement, preuve de la transparence absolue en la matière du Gouvernement.

Le premier point concerne la mise en œuvre d'une chaîne de commandement unifiée. Pourquoi ? La préfecture de police repose sur deux directions de policiers en tenue : la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), l'équivalent, hors de la préfecture de police, des directions départementales de la sécurité publique (DDSP). J'étais jusqu'à peu préfet en Nouvelle-Aquitaine. En province, lors d'une manifestation, on mobilise à la fois des unités de forces mobiles, qui sont attribuées par le ministère de l'intérieur, et les policiers locaux. À la préfecture de police de Paris, les choses fonctionnent de la même façon, mais à une autre échelle : mobilisation des fonctionnaires de la DSPAP et de fonctionnaires spécialisés dans l'ordre public de la DOPC, auxquels s'adjoignent les unités de forces mobiles. La chaîne de commandement est naturellement unifiée en province parce qu'il n'y a, en principe, qu'une seule salle de commandement. La préfecture de police, du fait de la taille, comporte deux salles de commandement : celle de la DOPC, qui gère l'ordre public, et celle de la DSPAP, qui gère la sécurité publique.

J'en viens à ce qui s'est passé les derniers week-ends : comme les personnels concourent à l'ordre public, mais n'y concourent pas pour la totalité de leur mission, il était un peu compliqué, lorsque l'on donnait des instructions, de savoir par quelle chaîne de commandement il fallait passer. Ainsi un fonctionnaire de la DSPAP peut commencer par participer à des contrôles préalables – par exemple dans une gare, dans un péage, sur réquisition du procureur de la République. Lorsque ce même fonctionnaire quitte sa mission de contrôle pour basculer sur des missions d'ordre public, parce que la situation l'exige et que l'on fait appel à lui, la nature de sa mission change. Dès lors, il convenait de clarifier la chaîne de commandement. C'est ce que j'ai fait, avec une règle assez simple : dès lors que le fonctionnaire bascule sur la mission de maintien de l'ordre, il entre dans la chaîne de commandement de la DOPC, ce qui permet d'éviter les contradictions dans la manœuvre. Il ne s'agit que d'une clarification de la chaîne de commandement, sous l'autorité du préfet de

police. Les fonctionnaires concernés doivent savoir parfaitement, en fonction de la nature de la mission qu'ils exercent, sous quelle chaîne de commandement ils doivent s'enregistrer. Il s'agit aussi d'éviter qu'une salle ne fasse appel à un fonctionnaire déjà mobilisé sur une mission d'ordre public pour des missions de sécurité publique.

Il m'a été demandé d'accompagner cette clarification de la chaîne de commandement d'un renforcement des capacités d'autonomie des unités engagées sur le terrain. Les médias ont diffusé des images où l'on voit des unités qui donnent l'impression d'être immobiles alors que des destructions ou des actes de violence sont commis à quelques dizaines de mètres d'elles. Désormais, lorsqu'une unité sera déployée sur le terrain, elle aura une mission à accomplir dans un périmètre donné. C'est assez facile à faire sur les Champs-Élysées, où les zones ont bien été définies, mais c'est un peu plus compliqué lorsque les unités sont projetées à d'autres endroits de Paris. Les unités seront responsables d'une mission dans un secteur géographique et n'auront plus à attendre l'ordre de la salle de commandement pour réagir. Cela paraît être la base de toute action, mais cela ne fonctionnait pas comme cela avant. Le mouvement des gilets jaunes, en effet, nous contraint à adapter en permanence nos procédures opérationnelles. La préfecture de police est une vieille maison qui a été créée en 1800, avant même la police nationale qui date de 1941. Depuis 1945, année de la création des CRS, notre système de maintien de l'ordre était conçu pour gérer des manifestations de masse organisées par des structures puissantes, comme les syndicats, dotées d'un service d'ordre qui encadrait les manifestations. En conséquence, le dispositif de réaction était assez statique, visant à protéger un certain nombre d'endroits dans le cas où les manifestants n'auraient pas respecté leur parcours ou auraient échappé à leur service d'ordre, cas de figure assez rare historiquement, même si l'on a connu des exceptions tragiques, comme en 1961 au métro Charonne.

Telle était la conception traditionnelle de l'ordre public à Paris. Un changement est intervenu avec les manifestations contre la loi travail en 2016 et l'apparition des *black blocs*. Le mouvement des gilets jaunes s'inscrit dans cette évolution, caractérisée par la relative imprévisibilité des manifestations et l'absence d'organiseurs, de service d'ordre, de responsables ou de déclarants. Nous avons donc été confrontés brutalement à la nécessité de revoir notre modèle de maintien de l'ordre jusque-là statique et défensif. D'où la nécessité d'une autonomie accrue sur le terrain. L'autonomie n'était pas indispensable quand on connaissait à l'avance l'itinéraire des cortèges. Historiquement, les trajets avaient lieu dans l'Est parisien. Les trajets dans l'Ouest parisien et sur la rive gauche, au moins à proximité de l'Assemblée nationale, constituent une nouveauté. Il fallait donc renforcer notre capacité de réaction.

L'interdiction de manifester constitue un autre outil nouveau. Un décret publié récemment élève le montant de la contravention en cas de participation à une manifestation interdite. Nous avons éprouvé par deux fois ce dispositif d'interdiction sur le périmètre des Champs-Élysées. Ce mécanisme est très utile car il permet de sanctuariser une zone tout en renforçant l'autonomie des unités qui y sont déployées. Un certain nombre d'élus de la ville de Paris m'ont demandé pourquoi ce périmètre avait été retenu et pourquoi on n'avait pas inclus d'autres zones, comme le Trocadéro par exemple. Ce serait évidemment souhaitable, mais si on multiplie les périmètres, on risque de limiter la mobilité et la rapidité d'intervention de nos forces. Il faut donc combiner les deux. On ne manque jamais d'unités de forces mobiles à Paris, c'est une des caractéristiques du maintien de l'ordre dans la capitale. Le problème relève plutôt du manque d'autonomie opérationnelle des unités. Jusque-là, elle a fait défaut. L'instauration de périmètres, en tout cas, s'est révélée particulièrement efficace.

Pour la mobilité, nous sommes confrontés à une difficulté strictement parisienne : nous rencontrons les mêmes problèmes à nous déplacer le samedi après-midi que tous les Parisiens. Certes, nous pouvons emprunter les voies de bus, mais elles ne sont pas toujours fluides. En disant cela, je ne critique nullement la politique municipale : je constate juste un fait. Nous devons donc nous équiper de véhicules plus légers pour nous déplacer plus vite car nous avons, face à nous, des gens extrêmement mobiles qui courent facilement vers d'autres rues. Nous devons, à l'évidence, nous adapter en matière de mobilité. Le problème n'est pas celui du nombre d'unités mais du placement adéquat.

Dans ce contexte, nous avons revu notre dispositif de projection. Jusqu'à présent, il s'agissait des détachements d'action rapide (DAR), constitués chacun d'une vingtaine de fonctionnaires venant, la plupart du temps, des brigades anti-criminalité (BAC), unités très mobiles. Conformément aux instructions du Gouvernement, j'ai voulu des groupes toujours aussi mobiles mais plus nombreux, de l'ordre d'une soixantaine de personnes. Nous nous sommes en effet aperçus que les manifestants n'hésitaient plus à attaquer les petits groupes de policiers isolés. C'est pourquoi j'ai mis en place les brigades de répression de l'action violente (BRAV), composées de 60 fonctionnaires dont les deux-tiers viennent des compagnies d'intervention – c'est-à-dire de personnes qui ont l'habitude du maintien de l'ordre – et auxquelles nous ajoutons 20 fonctionnaires issus des anciens DAR. Nous mêlons ainsi les agents habitués au maintien de l'ordre à ceux qui interviennent rapidement. Mais l'autonomie et la mobilité supposent la responsabilité, notamment dans l'utilisation des moyens liés au maintien de l'ordre, comme les LBD et autres grenades. J'ai dédié une fréquence radio spécifique aux BRAV. Ainsi, les unités créées – une dizaine à l'heure actuelle – peuvent communiquer entre elles afin de renforcer leur autonomie tactique souhaitée par l'exécutif.

Comme vous le voyez, derrière les concepts, il y a une réalité opérationnelle.

Nous avons montré notre grande réactivité ces deux derniers samedis, y compris pour les unités de forces mobiles qui ne doivent plus être dans une posture statique.

Concernant Sentinelle, j'ai dit hier au Conseil de Paris que rien n'avait fondamentalement changé depuis 2015, y compris sur la question de l'ouverture du feu. À l'occasion des manifestations, et conformément aux vœux du Président de la République, le dispositif Sentinelle est renforcé à certains endroits car le risque terroriste est d'autant plus réel lors des manifestations, des gens mal intentionnés pouvant décider agir.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons été très heureux de vous entendre détailler les nouveaux dispositifs mis en œuvre. Les mesures prises étaient nécessaires, même si elles n'épuisent pas totalement l'évaluation des dysfonctionnements qui ont eu lieu le samedi 16 mars, qui tiennent aussi en partie, comme nous l'ont dit des représentants de policiers et des gendarmes, au retard dans les ordres donnés. Les agents voulaient être plus réactifs mais ils ne recevaient pas l'ordre d'intervenir. Les mesures que vous avez prises permettront peut-être de remédier à cette situation.

On nous a dit que les moyens manquaient, aussi bien en véhicules qu'en liaison radio. Les représentants des policiers et des gendarmes ont également insisté sur l'épuisement des effectifs. En outre, ils estiment qu'il faudrait hiérarchiser les objectifs. A Paris, les pouvoirs publics constitutionnels doivent être protégés car rien ne serait pire que de voir un lieu de pouvoir démocratique investi, même furtivement, par des essaims de manifestants violents. Mais encore faut-il mobiliser les bonnes forces aux bons endroits. Est-il ainsi judicieux d'affecter des gendarmes mobiles à la garde de points statiques ?

Considérez-vous que les décisions que vous avez prises suffisent à répondre à toutes ces problématiques ?

M. Didier Lallement. – Ce serait prétentieux de le prétendre mais un certain nombre de rappels que vous avez fait trouvent leur réponse dans ce que j'ai évoqué. L'autonomie tactique des unités répond aux reproches d'ordres trop tardifs. Dès lors que les missions seront parfaitement claires sur un périmètre défini, les unités seront autonomes, mais elles devront aussi être responsables. Les chefs sur le terrain devront faire preuve d'un grand professionnalisme. L'autonomie implique également un dialogue constant avec la salle opérationnelle et les missions feront l'objet d'un compte rendu. Alors oui, nous avons rompu avec la procédure fort ancienne qui consistait à ne bouger que sur instruction.

À certains moments, les mouvements des unités devront être coordonnés, ce qui peut compliquer la tâche. Ainsi, la semaine dernière, au Trocadéro, après que les organisateurs ont appelé à la dissolution, nous avons incité les manifestants à rentrer chez eux.

Je pense que les moyens sont suffisants mais leur emploi peut encore être amélioré.

Un des premiers constats que l'on peut faire aujourd'hui est que les lieux symboliques à Paris ont changé : auparavant, c'était Bastille, République et Nation. Qui aurait pu penser que l'Arc de Triomphe et la tombe du soldat inconnu soient un jour des lieux d'affrontement avec les forces du maintien de l'ordre ? Si l'on voulait garder tous ceux susceptibles de constituer un symbole, l'ensemble des unités de forces mobiles de notre pays n'y suffirait pas, d'où la nécessité d'être mobiles.

Si la fatigue physique est réelle, je ne constate aucune fatigue morale. Un brigadier-chef de la 31^{ème} compagnie d'intervention a eu un grave problème cardiaque sur la place de la République. J'ai rencontré son épouse le lendemain avec le ministre de l'intérieur, et elle m'a décrit un homme totalement investi. Les fonctionnaires de la préfecture de police et les unités de forces mobiles sont fatigués. Moi-même, qui en suis à ma vingtième semaine, je ressens de la fatigue alors que je ne cours pas. Mais il n'y a pas de fatigue morale, ce qui est essentiel.

J'ai répondu à la hiérarchisation des objectifs en vous disant qu'on ne pouvait pas tout garder : s'il faut garder les lieux de pouvoir, pour le reste, tout est fonction de notre mobilité. En outre, notre agilité permettra aux cortèges de s'écouler paisiblement. Les difficultés surgissent quand des unités se mettent en travers dans un cortège déclaré. Dès lors que le cortège est déclaré, il faut le laisser s'écouler. Quand il ne l'est pas, il faut bien sûr engager une dissolution très rapide.

Mme Brigitte Lherbier. – Nos auditions nous ont permis de mieux comprendre le ressenti des policiers.

Lors de nos auditions sur les troubles du 16 mars, on nous a dit que sous la pression des médias, le nombre de LBD avait été réduit tout comme la puissance de leurs munitions, qui ne permettaient plus de toucher les éléments les plus violents. L'obligation de filmer les interventions aurait également freiné le dispositif, a-t-il été affirmé.

Les forces de l'ordre ont-elles été rééquipées avec les matériels antérieurs ? Les policiers semblent vouloir poursuivre la stratégie du maintien de l'ordre à distance. Ils nous ont également dit que le matériel avait beaucoup souffert : casques, boucliers...

M. le président vous a rappelé que nos policiers étaient fatigués, même si moralement ils sont toujours aussi heureux d'exercer leurs fonctions. Avez-vous prévu des cellules d'aides psychologiques pour épauler ce personnel mis à rude épreuve depuis 20 semaines ?

M. Didier Lallement. – La doctrine dans la police veut que l'on ait recours à des munitions CPS pour le maintien de l'ordre : c'est ce qu'utilisent les escadrons de gendarmes mobiles et les compagnies de CRS. Mais, du fait de la confusion entre sécurité publique et ordre public au sein de la préfecture de police, il est arrivé que des fonctionnaires qui venaient d'être versés dans l'ordre public dans des conditions sans doute peu claires continuent à utiliser les cartouches moins puissantes dont ils disposaient dans leurs fonctions antérieures. J'ai donc indiqué que tout fonctionnaire qui participait à des tâches d'ordre public devait être équipé de munitions CPS, ce qui est conforme à la doctrine de la police nationale. L'autre munition est effectivement moins puissante et je l'ai même entendue qualifiée de munition « chamallow », ce qui est un peu exagéré dans la mesure où la différence de portée est de l'ordre d'une dizaine de mètres.

Un film du tir est effectivement nécessaire, ce qui est maintenant possible lorsque les LBD sont équipés de caméras. Pour ceux qui ne le sont pas encore, il est vrai que la procédure est astreignante : il faut allumer la caméra avant de tirer. Dès que tous les LBD seront équipés de ce matériel, il n'y aura plus de difficultés.

Certes, le matériel souffre beaucoup, d'autant que la diversité des projectiles laisse parfois pantois. Le taux de rotation des équipements est supérieur à ce qu'il était auparavant, mais nous nous adaptons.

Nous n'avons pas diminué le nombre de jours de récupération, mais il n'est pas possible de les accorder le week-end. Les unités engagées disposent de récupérations en semaine, mais il y a mieux pour la vie de famille, j'en suis bien conscient.

M. Philippe Bas, président. – La garde des sceaux nous a donné le nombre de gardes à vue, d'interpellations et de procédures judiciaires en cours. Mais on peut supposer que les ultras-violents de gauche sont toujours là. Nous avons le sentiment qu'il y a des périodes où ces individus ne se manifestent pas et d'autres où ils se regroupent pour commettre des actions spectaculaires.

Les services de renseignements sont-ils plus à même aujourd'hui de démanteler ces filières ultra-violentes ?

Ces filières, que nous avons vues à l'œuvre en France à Notre-Dame-des-Landes, dans l'Aveyron ou ailleurs, sont de véritables essaims de frelons qui parviennent à se regrouper sans forcément organiser de réunions physiques.

M. Didier Lallement. – Le problème, c'est l'imprévisibilité : nous ne pouvons être au courant que dans les dernières heures précédant la manifestation.

Nous employons des techniques de renseignement, mais nous prenons certaines garanties. Nous avons mené, sur réquisition des procureurs de la République, le 23 mars

dernier en Île-de-France et en petite ou grande couronne, 8 545 contrôles préventifs qui ont permis de confisquer des armes par destination, comme des boules de pétanque. Le week-end dernier, nous avons fait 14 000 contrôles. J'ai été moqué par certains médias qui relevaient que les contrôles étaient plus nombreux que les manifestants. C'est exact, mais cela s'explique certainement par le volume des contrôles...

Nous ne prenons pas pour argent comptant ce que nous lisons sur les réseaux sociaux. Il me paraît nécessaire de déployer ce type de méthode, même s'il ne faut pas sous-estimer la capacité d'adaptation de ceux qui veulent casser. On observe ainsi que les contrôles aux péages sont de moins en moins productifs. Les casseurs envisagent d'autres moyens de transport. Nous allons nous adapter à cette nouvelle situation, mais toujours avec la même démarche : effectuer un maximum de contrôles préventifs. La doctrine est très simple : tout ce qu'on ne fait pas avant, on ne le fera pas pendant. Ce n'est pas au cours de la manifestation que l'on peut vérifier les sacs par exemple. C'est la raison pour laquelle nous faisons cet effort assez considérable dès le matin de la manifestation, voire la veille au soir, et ce au moins depuis les deux dernières manifestations.

Le 1^{er} mai prochain, les grandes organisations syndicales vont, comme c'est la tradition, manifester. Il y a des risques de débordement, comme l'année dernière lorsque des personnes sont venues perturber le défilé.

Mme Catherine Di Folco. – Vous avez évoqué le changement de stratégie qui a suivi ce samedi noir, avec l'interdiction de manifester dans des périmètres sanctuarisés – ceux qui avaient beaucoup souffert de dégradations. Les deux samedis suivants, le nombre d'incidents a connu une nette baisse, mais il faut noter que les *black blocs* n'étaient pas là. Quelle serait la réalité opérationnelle si une vague de ces ultras déferlait de nouveau, notamment à Paris. Comment gérer les éventuels dépôts sur d'autres quartiers de la capitale ?

M. Philippe Bas, président. – Le préfet de police et le Gouvernement sont conscients que le véritable test de l'efficacité du nouveau dispositif se fera le jour où une horde d'ultraviolents se greffera sur une manifestation.

M. Didier Lallement. – Ce jour surviendra, et nous sommes prêts et déterminés. Face à la mobilité de nos adversaires, la seule réponse est notre propre capacité de mobilité. Les progrès que nous avons faits ces quinze derniers jours nous permettront de répondre à ces situations. Nous en jugerons lors des prochaines manifestations. Il ne faut pas penser que les deux derniers samedis ont été exonérés de toute tentative, dont certaines ont été retransmises par les médias : je pense à la fin de la manifestation la semaine dernière, avec la circulation d'une petite trentaine d'individus au milieu du Trocadéro.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – On ne peut pas comparer la trentaine de manifestants du Trocadéro de la semaine dernière et la horde sauvage qui a détruit les Champs-Élysées en trois heures le 16 mars. Vous avez mis en place des mesures, comme la chaîne de commandement unifiée et une plus grande autonomie donnée au commandement de terrain. Nous espérons que ces mesures seront efficaces le jour où les *black blocs* vont revenir en grand nombre avec la volonté de détruire.

Lors de leurs auditions, certains représentants de forces de l'ordre ont émis le souhait que nous réfléchissions à une évolution du cadre législatif régissant la dispersion des attroupements, notamment pour élargir les possibilités de délégation de leur autorité civile pour être au plus proche du terrain. Que pensez-vous de cette proposition ?

M. Didier Lallement. – L'autorité civile est présente dans les manifestations : chaque unité de forces mobiles – un escadron de gendarmerie, une compagnie de CRS – est accompagnée d'une autorité civile, qui est un commissaire de police. Celui-ci doit faire les sommations, revêtu de son écharpe tricolore. Faut-il d'autres outils juridiques pendant les dispersions ? Je n'ai pas réfléchi à cette question, et je ne vois pas à quoi les représentants que vous avez auditionnés font allusion.

Nous disposons des moyens juridiques pour les dissolutions, même s'ils sont quelque peu datés et pas forcément compréhensibles pour les manifestants. À la vue du commissaire de police revêtu de son écharpe tricolore, ceux-ci peuvent penser qu'il est non pas forcément un fonctionnaire de police d'autorité, mais peut-être un élu local.

Sans doute devons-nous moderniser nos dispositifs de dissolution, qui datent d'avant les réseaux et les smartphones : le porte-voix est un peu daté...

Mme Jacky Deromedi. – Au cours des auditions que nous avons menées, les associations de gendarmes et syndicats de policiers ont exprimé une certaine frustration : ils estiment être plus efficaces lors des missions de répression, car ils y sont formés, que pour la protection statique des lieux de pouvoir.

Parmi les annonces du Premier ministre figure la modernisation des moyens à disposition des unités de maintien de l'ordre. L'usage des drones et des produits marquants aurait ainsi été testé au cours des deux dernières semaines. Disposez-vous de résultats ?

M. Didier Lallement. – Ayant entendu cette frustration, j'ai décidé de ne pas dédier une catégorie d'arme à une mission particulière. Dans les périmètres sanctuarisés, les effectifs sont ainsi composés à parts égales de gendarmes et de policiers, ou bien de compagnies de CRS et d'escadrons. Je vais même plus loin que ce partage strictement équitable puisque les effectifs sont alternés. Aucun de ces fonctionnaires ne pourra donc dire qu'il n'a pas été employé sur le terrain à égalité avec son frère d'armes.

La modernisation des moyens fait en effet partie des missions que m'a confiées le ministre de l'intérieur. Nous avons testé l'usage des drones lors des dernières manifestations, mais cela n'apporte pas grand-chose en termes d'efficacité par rapport au réseau dense de caméras dont dispose Paris, lesquelles permettent une excellente visibilité. En revanche, je crois beaucoup à l'utilisation des drones au niveau des unités, car ils donnent, en cas de positionnement dans une rue, une vision plus large du quartier. Cet usage, qui n'est pas celui qu'en fait la salle de commandement, répond au souci de déconcentration tactique. Quelques escadrons de gendarmerie mobile (EGM) procèdent actuellement à des tests.

L'utilisation de drones très légers est plus compliquée, car elle suppose des qualifications et une formation de télépilote. Nous testons donc plutôt des drones lourds – je ne parle pas des matériels militaires, qui volent très haut – dont l'efficacité, encore une fois, ne semble pas tout à fait probante.

Nous réfléchissons également à l'emploi de produits marquants, qui nécessitera des adaptations techniques et des approfondissements juridiques dans un certain nombre de cas. Je me demande, par exemple, si le fait d'utiliser de tels produits dans les engins lanceurs d'eau est bien conforme à la réglementation en matière d'évacuation des eaux usées, car cela partirait dans les égouts. Sont-ce des déchets industriels ? Il faut notamment étudier la formule chimique employée : tel est l'objet des tests et des réflexions en cours.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi y a-t-il eu des dysfonctionnements – je reprends ce qu’a dit Matignon – le 16 mars, et pas auparavant ?

Les fouilles en amont ont été concluantes. Alors que je suis les gilets jaunes depuis 18 semaines – je précise que je ne me rends qu’aux manifestations autorisées, et jamais à celles des Champs-Élysées –, la semaine dernière, je n’ai pas vu de *black blocs* en nombre important. Cela veut dire que l’on peut en arrêter une partie en amont. Cette question me taraude, dans la mesure où le scénario se déroulait jusqu’alors tous les week-ends de la même façon.

Je veux revenir sur les propos de ma collègue : la dernière manifestation, qui est partie de la gare de l’Est – c’est celle de la semaine précédente qui avait démarré au Trocadéro –, n’a pas rassemblé 30 personnes, comme elle l’a dit, mais plusieurs milliers de gens.

J’ai remarqué, avec d’autres, que depuis deux semaines les forces de l’ordre s’approchaient de très près de la queue de la manifestation et poussaient en avant, ce qui peut entraîner des accidents.

M. Didier Lallement. – Je suis quelque peu en peine de vous répondre sur ce qui s’est passé avant mon arrivée ; je peux en revanche vous donner des explications sur ce que j’ai fait depuis le 21 mars.

Je vous donne acte qu’il y avait plusieurs milliers de manifestants au cours des deux derniers week-ends à Paris. Samedi dernier, deux manifestations ont convergé : celle déclarée par Mme Sophie Tissier et celle de Droit au logement, qui ne sont pas parties du même endroit mais se sont rejointes sur les quais à la hauteur du Louvre. La situation a été un peu délicate à gérer ; nous espérions que l’une ne chercherait pas à passer devant l’autre. On pouvait s’interroger sur l’existence d’éventuels effets de concurrence, mais les choses se sont passées très naturellement.

Pour ce qui concerne nos dispositifs d’accompagnement, il est vrai que nous positionnons les forces en début de cortège, au plus près de celui-ci en flanc-garde et en queue, afin d’éviter que, dans les manifestations déclarées, des casseurs ne s’infiltrent parmi les personnes qui défilent pacifiquement. Ce faisant, nous assurons en quelque sorte le service d’ordre des manifestations, tel qu’il existait dans les « temps anciens » que j’évoquais précédemment.

Nous faisons en sorte que les forces ne soient pas trop proches ; il ne s’agit pas de « mettre la pression » sur les manifestants. Mais on ne peut pas être trop loin non plus car il est à peu près certain, si on laisse un trop grand espace, que s’y engouffreront des personnes malfaisantes. Cela s’est produit il y a quinze jours au niveau du milieu de cortège, avec quelques tentatives de casse d’un établissement bancaire.

La situation n’est pas toujours simple à gérer. Ainsi, la semaine dernière, les fonctionnaires positionnés en début de cortège – assez près, mais pas trop – ont été ralentis dans la rue de Cléry par des embouteillages, et ont été rattrapés par les manifestants parce qu’ils ne pouvaient plus avancer. Nous devons, dans la gestion de la circulation, anticiper davantage pour éviter ce type de difficultés.

Pourquoi l'itinéraire passait-il par la rue de Cléry ? Nous n'avons pas jugé pertinent que le cortège emprunte, *a fortiori* un samedi, le boulevard Sébastopol à contresens, comme le souhaitait au départ Mme Sophie Tissier. La décision a été prise en plein accord avec elle. Cette solution du passage par les petites rues n'est cependant pas idéale, dans la mesure où nous avons affaire à des cortèges qui marchent très vite. Nous sommes loin de la sérénité des anciennes manifestations ! Nous devons nous adapter à cette rapidité.

Pour ce qui concerne la fin de cortège, je serai toujours vigilant à ce que les manifestations se dissolvent à l'heure dite. Au Trocadéro, les forces de l'ordre ont pris position en haut des marches parce que celles-ci sont très dangereuses. Nous faisons très attention à ce qu'il n'y ait pas de mouvements à ces endroits, pour protéger les manifestants et éviter les bousculades dans les escaliers.

M. Vincent Segouin. – Les représentants des forces de l'ordre que nous avons auditionnés regrettent que les commandements des unités de forces mobiles ne soient pas associés en amont à l'organisation des dispositifs de maintien de l'ordre. Sont-ils désormais conviés à ces réunions ?

M. Didier Lallement. – Ils le sont. Je préside tous les vendredis après-midi le briefing, auquel j'associe systématiquement les commandants d'unité.

M. Philippe Bas, président. – Est-ce une innovation ?

M. Didier Lallement. – La nouveauté, c'est qu'ils doivent être présents à ces réunions ; ce n'est pas forcément pratique pour eux puisque cela les oblige à partir la veille au soir. J'assure moi-même le briefing, avec le directeur de l'ordre public et de la circulation, afin de donner les explications et le détail de la doctrine. Les commandants d'unité participent ensuite à des briefings secondaires, plus détaillés que celui de cadrage général que j'assure, dans lesquels ils sont répartis par divisions qui correspondent, dans notre système, à la répartition de l'espace parisien.

Au briefing général sont notamment associés les commandants d'unités mobiles, les commandants des différentes unités de maintien de l'ordre relevant de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), ainsi que tous les commissaires qui auront la qualité d'autorités civiles dans le dispositif : 200 personnes sont présentes. Je tiens à diriger moi-même cette réunion afin que les choses soient parfaitement claires. Des plans sont désormais distribués pour expliquer quel est le sens de la manœuvre et quel sera l'ordre des unités.

J'ai également lancé des débriefings avec les uns et les autres afin que nous puissions travailler sur les retours d'expérience.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le 20 mars, ainsi que l'indiquait le porte-parole du Gouvernement, Benjamin Griveaux, le Président de la République a rappelé au cours du conseil des ministres qu'il était nécessaire de prendre des dispositions d'urgence pour durcir la réponse des forces de l'ordre en matière de sécurité.

Le 21 mars, le gouverneur militaire de Paris disait lors d'une émission matinale que les militaires allaient être mobilisés de manière exceptionnelle durant tout le week-end suivant et que le volume des soldats qui seraient engagés était en cours de discussion avec la préfecture de police.

De votre côté, vous précisiez que tout cela était conforme aux missions définies depuis 2015.

J'aimerais comprendre : y a-t-il eu un « loupé » de communication ? Tout le monde avait en effet compris, à ce moment-là, que l'armée allait intervenir dans le maintien de l'ordre des manifestations. Or vous sembliez indiquer qu'en réalité rien n'avait changé.

Par ailleurs, le 18 mars, le Premier ministre, faisant état d'un certain nombre de mesures, évoquait l'usage des drones et des produits marquants. Vous venez de nous dire que les drones ne semblaient pas très efficaces, notamment à Paris du fait du nombre de caméras, et que les produits marquants valaient à peine mieux. Doit-on comprendre que ces deux annonces n'ont pas été concrétisées ?

Enfin, une brigade de répression des actions violentes, motorisée, a été créée quelque temps après votre arrivée. Optiquement, cette brigade ressemble comme une sœur jumelle à celle des « voltigeurs », dissoute en 1986, dont les membres ont été mis en cause dans la mort de Malik Oussekiine,

Vous avez précisé hier devant le Conseil de Paris que les membres de cette brigade, soit deux personnes par moto, avaient l'obligation de mettre pied à terre avant d'intervenir. Pouvez-vous dire quelle est la différence entre cette nouvelle unité et les « voltigeurs » de l'époque ?

M. Didier Lallement. – Vous avez raison de m'interroger pour la troisième fois ; sans doute mes deux précédentes réponses n'étaient-elles pas assez claires, mais vous m'offrez l'occasion d'être tout à fait explicite.

Le dispositif Sentinelle a été renforcé, conformément aux instructions du Président de la République, pour prévenir les risques terroristes. Il n'a pas changé de doctrine : il n'a été envisagé par personne que les militaires s'occupent de maintien de l'ordre.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cela pourtant a été évoqué.

M. Didier Lallement. – Je ne sais par qui. Certainement pas par le Gouvernement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'ai cité le compte rendu d'un conseil des ministres.

M. Didier Lallement. – Les instructions que j'ai reçues et mon travail avec le gouverneur militaire de Paris se fondent sur la doctrine définie en 2015 : l'emploi des forces armées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Je le répète : il faut renforcer la protection de certains lieux à risque pendant les manifestations, parce que la confusion possible en ces circonstances peut s'avérer propice à une attaque. Compte tenu de ce risque, il vaut mieux unifier les systèmes de protection, en plaçant uniquement des militaires autour d'un certain nombre de lieux.

C'est cela seul qui se passe : vous pouvez d'autant plus me croire, madame la sénatrice, que c'est moi, comme préfet de zone, qui réquisitionne les forces Sentinelle. À chaque manifestation du samedi, j'augmente, en accord avec le gouverneur militaire, le

nombre de militaires déployés. Mais, encore une fois, personne n'a envisagé que des militaires prennent part au maintien de l'ordre.

Du reste, ce serait impossible, puisqu'ils ne sont ni formés ni équipés pour maintenir l'ordre...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous sommes bien d'accord.

M. Didier Lallement. – Je ne vois donc pas d'où peut venir la confusion que vous évoquez. J'espère, en tout cas, vous avoir pleinement rassurée sur l'intention des pouvoirs publics.

Le gouverneur militaire a été tout aussi clair : répondant à une question sur les conditions d'ouverture du feu des militaires de Sentinelle face à des actes terroristes, il a expliqué qu'elles avaient été homogénéisées dans le cadre du texte de la précédente législature que j'ai cité.

En ce qui concerne les drones et les produits marquants, j'ai dû mal me faire comprendre. Je n'ai jamais dit qu'ils étaient inutiles, ni que les annonces du Gouvernement ne servaient à rien. Au contraire, j'ai expliqué que nous avons testé des drones, dans des conditions d'utilisation qui, pour le moment, ne satisfont pas le responsable opérationnel que je suis.

C'est ma responsabilité devant le Gouvernement de trouver les bons outils : j'ai pour objectif de généraliser les drones dans les opérations de maintien de l'ordre, mais les drones que j'ai découverts à mon arrivée, lourds et au temps de vol limité, ne me paraissent pas les bons ; je crois beaucoup plus à des drones légers à la disposition des unités, dans une perspective de déconcentration et d'autonomie tactique.

Les produits marquants, nous en avons testé, de plusieurs types : de petits produits sous forme de bombes aérosols, qui se découvrent avec des appareils, et des produits visibles consistant à coloriser les manifestants. Je n'ai pas dit que nous n'allions pas généraliser la mise en œuvre de ces produits. J'ai simplement exprimé une réserve sur la colorisation des manifestants avec les engins lanceurs d'eau.

S'agissant des BRAV, la moto est un vecteur, un moyen de transport ; comme vous l'avez indiqué, elle n'est en aucune façon un moyen de maintien de l'ordre.

En quoi ce dispositif est-il totalement différent des voltigeurs, qu'il n'est pas question de rétablir ? Alors que les voltigeurs agissaient depuis les engins motorisés, les motos que nous utilisons ne servent qu'à transporter nos agents. J'ai rédigé des notes de doctrine qui l'expliquent simplement.

Les voltigeurs utilisaient des engins de 125 centimètres cubes, très maniables. Nos équipages pèsent 200 kilogrammes, transportés sur des engins de 900 centimètres cubes. Il va de soi qu'avec une telle moto, dont la selle est à 820 millimètres de hauteur, on ne zigzague pas entre les manifestants à 40 kilomètres par heure... Si vous deviez douter de la véracité de mes intentions, madame la sénatrice, voilà qui vous donne des garanties techniques.

Comme je l'ai rappelé, notamment pendant les *briefings*, la moto est aux BRAV ce que le parachute est à un certain nombre d'unités militaires : un vecteur, un moyen de projection. Je serais très sévère si cette doctrine n'était pas respectée, mais, techniquement,

cela me paraît impossible. J'ai assisté aux entraînements et je suis monté sur des motos : franchement, si vous arrivez à tenir une matraque sur un engin pareil, je vous tire mon chapeau... Venez, madame la sénatrice : vous monterez sur la moto avec moi et vous verrez !

M. Philippe Bas, président. – Naturellement, madame de la Gontrie, vous respecterez scrupuleusement le statut fait aux observateurs...

Mme Sophie Joissains. – Si je suis convaincue de la nécessité des armes de défense pour les forces de l'ordre, la gravité des blessures et mutilations, parfois définitives, infligées par les LBD me conduit à m'interroger sur la dureté des balles : si elle était réduite, les blessures seraient moins graves, et moindre aussi le risque de mutiler des gens à vie.

S'agissant des marqueurs, vous avez évoqué un problème lié à l'évacuation des eaux usées. Les marqueurs peuvent-ils présenter un risque de toxicité ?

M. Didier Lallement. – Je veux être très clair : il n'est pas question d'employer des armes qui seraient toxiques. Je n'évoquais pas une toxicité pour les personnes, mais des enjeux de droit des déchets, pour vous montrer que nous envisageons toutes les questions qui se posent autour du marquage. Les marqueurs dont nous nous servons pour le moment ont été éprouvés dans différents pays et ne sont absolument pas toxiques. D'autres types de marquage ne seront évidemment employés qu'à la condition de ne pas l'être non plus.

Pour ce qui est des blessures, la violence de ces manifestations est extrêmement préoccupante : un gendarme a tout récemment eu la mâchoire arrachée par un pavé. Les LBD visent à maintenir à distance les manifestants pour éviter un corps-à-corps qui serait tout à fait catastrophique, les fonctionnaires risquant même d'utiliser leur arme de service s'ils étaient en danger.

Nous avons décidé de maintenir l'homogénéité des cartouches, pour que tout le monde ait la même portée de tir : ainsi, il n'y a pas de méprise possible sur l'effet du tir. La circulaire de la DGPN est très claire à cet égard : il ne faut pas mélanger les types de cartouches, parce que les confusions risqueraient d'entraîner des accidents encore plus graves.

Peut-on trouver des balles plus molles ? Il y a peut-être des progrès à faire, mais je vous avoue, madame la sénatrice, que je suis bien en peine de vous répondre.

Nous utilisons les armes en dotation dans la police et la gendarmerie nationales, dans des circonstances très particulières et en cas de nécessité absolue. Ces armes à létalité réduite nous sont essentielles, et je craindrais le pire si nous n'en avions pas à notre disposition, compte tenu de la violence d'un certain nombre de manifestants et de la détermination de certains casseurs.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Tout à fait !

M. Didier Lallement. – Ces armes protègent les uns et les autres, même s'il y a malheureusement beaucoup trop d'accidents.

La balle est projetée à 10 mètres par seconde en sortie de canon, ce qui n'est pas rapide. C'est d'ailleurs souvent cette faible rapidité qui entraîne des difficultés. La solution ne réside donc pas forcément dans la diminution de la capacité de projection.

Mme Sophie Joissains. – Ma question portait sur la dureté des balles.

M. Didier Lallement. – Je ne puis vous répondre sur ce sujet, madame la sénatrice, mais j'étudierai la question.

Mme Brigitte Lherbier. – Monsieur le préfet, vous avez parlé de *briefings*, mais les policiers et gendarmes que nous avons reçus souhaitent surtout des *debriefings*. On sent qu'ils ont besoin et envie de communiquer ce qu'ils voient sur le terrain.

Par ailleurs, serait-il intéressant que les drones servent aussi à la prise de photos pouvant être utilisées dans les enquêtes judiciaires, même si l'équipement nécessaire alourdit peut-être l'ensemble ?

M. Didier Lallement. – En effet, les drones sont très utiles pour cela. C'est la raison pour laquelle il faut les multiplier par unité, afin de couvrir le plus grand nombre possible de situations. Les drones nous sont très utiles, mais, comme tout équipement, il faut les utiliser avec des concepts opérationnels modernisés.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le préfet de police, nous vous remercions pour votre collaboration à la bonne information de notre commission. Vos réponses sobres et précises ont rendu cette audition féconde.

Elles nous permettent de mieux comprendre les mesures prises, dont on regrette qu'elles ne l'aient pas été plus tôt. Je considère que le nouveau dispositif sera probablement plus efficace que celui mis en œuvre jusqu'au 16 mars.

Nous aurons l'occasion d'en délibérer prochainement, mes chers collègues, en arrêtant nos conclusions sur cette série d'auditions extrêmement enrichissantes, menées dans un contexte tendu et qui suscite, à Paris mais aussi dans toute la France, une forte impatience que l'on réussisse enfin à sortir d'une période où chacun retient son souffle tous les samedis, une période si rude pour notre pays et pour son image dans le monde.

C'est dire, monsieur le préfet de police, si nous mesurons les responsabilités qui pèsent sur vos épaules. Je vous adresse tous mes encouragements pour la pleine réussite de votre difficile mission.

M. Didier Lallement. – Je vous remercie, monsieur le président.

La réunion est close à 17 h 40.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 3 avril 2019

- Présidence de Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale –

La réunion est ouverte à 16 heures 30.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 3 avril 2019.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué : Mme Barbara Pompili, présidente, M. Hervé Maurey, vice-président, Mme Yolaine de Courson, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, M. Louis-Jean de Nicolaj, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. – Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à nos collègues sénateurs pour cette commission mixte paritaire sur les dispositions de la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires qui restent en discussion.

Je voudrais d'emblée saluer le travail mené par les députés et les sénateurs sur ce texte dont nous mesurons tous l'importance, et qui est très attendu sur les territoires. Notre Assemblée a adopté une attitude constructive et dénuée d'approche partisane car nous sommes tous soucieux d'offrir aux territoires de réelles perspectives de développement durable, en particulier à ceux qui présentent des fragilités ou sont confrontés à des difficultés que nous connaissons bien : l'éloignement des centres de décision, la fragilité du tissu économique et social, le maquis administratif dans lequel se perdent les élus qui cherchent à construire un projet de territoire porteur d'une véritable vision.

C'est donc naturellement que nous avons souscrit à la philosophie du texte qui nous était présenté. Nous avons retenu de nombreux apports du Sénat à la proposition de loi initiale, et nous avons ajouté des compléments utiles pour garantir à la nouvelle agence qu'elle disposera de moyens adéquats pour mener ses missions.

L'esprit initial du texte me semble avoir été préservé. Notre objectif a bien été de mettre à la disposition des territoires un nouvel outil pour leur permettre de mener à bien leurs projets, grâce à un guichet unique qui facilitera leur accès à l'ingénierie, tout en respectant les structures locales déjà mises en place dans ce domaine.

Nous nous sommes aussi ralliés à la position du Sénat qui a souhaité prévoir la coordination des différents intervenants au niveau local, rien n'étant pire qu'un fonctionnement « en silos » dont on connaît les effets pervers. Au terme des débats à

l'Assemblée, il me semble donc que nous avons adopté un texte qui peut sans doute être amélioré à la marge, mais qui constitue un point d'équilibre.

Le désaccord majeur porte, à ce stade de la navette, sur la question de la gouvernance de la future agence, traitée par l'article 3 de la proposition de loi.

Les sénateurs ont souhaité établir la parité au conseil d'administration de l'agence entre les représentants de l'État et du personnel de l'agence d'une part, et les élus locaux et nationaux d'autre part. Pour notre part, nous avons estimé que l'État devait avoir la majorité dans cette instance car l'agence sera une institution nationale publique, dont je rappelle qu'elle sera issue de la fusion de plusieurs services ou établissements nationaux.

Nos assemblées ont adopté deux logiques différentes sur ce point, et nous sommes réunis aujourd'hui pour voir si un rapprochement est possible pour aboutir à un texte commun.

Je vous rappelle à tous qu'il n'y a pas d'accord partiel en CMP. Dix articles de la proposition de loi restent en discussion.

Je vais bien entendu laisser M. le Président Hervé Maurey s'exprimer et les deux rapporteurs exposer les points encore en discussion, afin que nous puissions apprécier si les divergences peuvent être surmontées. Chacun pourra par la suite s'exprimer. Au-delà de nos différences d'opinion, je souhaite que cette commission mixte paritaire soit un espace de dialogue franc, respectueux et constructif, qui permette d'identifier les points d'accord ou de désaccord, et que nous en tirions tous sereinement les conséquences.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Je vous remercie de votre accueil et d'avoir souligné la qualité du travail du Sénat. Nous avons le souhait de parvenir à un accord, comme nous y étions parvenus précédemment pour d'autres textes.

Vous l'avez dit, le Sénat a beaucoup travaillé sur la présente proposition de loi, d'initiative sénatoriale puisque son auteur est M. Jean-Claude Requier qui l'avait déposée au nom du groupe RDSE.

Elle prolonge le travail du Sénat sur ce sujet, car nous avons toujours eu à cœur de renouveler le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Dans un rapport conjoint avec M. Louis-Jean de Nicolaÿ, nous avons ainsi plaidé en 2017 pour un plus fort volontarisme des politiques en matière de cohésion des territoires. Le Président du Sénat avait également déclaré qu'il était favorable à la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Je rappellerai en outre que ce texte s'inscrit dans la continuité d'autres initiatives issues de nos deux assemblées : une proposition de loi de M. Philippe Vigier à l'Assemblée nationale, et une proposition de loi de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud au Sénat. Le Gouvernement avait également tenté, lors de l'examen du projet de loi dit « ELAN », de faire passer son projet de création d'une agence par la voie d'un amendement l'habilitant à légiférer par ordonnance, mais le choix de cette méthode n'avait pas permis d'aboutir. C'est ce qui a conduit au dépôt de la proposition de loi de M. Jean-Claude Requier. Elle reprend, pour l'essentiel, ce que nous avons pu adopter précédemment au Sénat.

Je me réjouis que le Conseil d'État ait été saisi par le Président du Sénat pour recueillir son avis : cette initiative a permis d'améliorer le texte. Nous avons également souhaité compléter ce dispositif par une proposition de loi organique car il nous paraissait indispensable que le futur directeur de l'agence ne soit nommé qu'après avoir été entendu par les commissions compétentes des deux assemblées au titre de l'article 13 de la Constitution.

Le Sénat a amélioré le dispositif de la proposition de loi sur le plan juridique, notamment en codifiant ses dispositions dans le code général des collectivités territoriales. Nous avons aussi eu à cœur d'associer les élus au fonctionnement de l'agence et en particulier à sa gouvernance.

Si l'Assemblée et le Sénat ont pu avancer sur le texte sans grande divergence, il reste néanmoins un point de blocage concernant la composition du conseil d'administration. C'est en effet parce que nous avons prévu la parité au sein de ce conseil que la proposition a pu être adoptée par le Sénat. Nous comprenons les réticences actuelles et entendons le souhait de parvenir à un accord. Mais ce dernier ne peut pas se faire à n'importe quel prix. C'est pourquoi j'espère que nous parviendrons à un compromis satisfaisant durant cette réunion.

Mme Yolaine de Courson, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je souhaite avant tout rappeler l'importance de l'Agence nationale de la cohésion des territoires pour nos territoires, et en particulier pour les plus fragiles. Nos deux assemblées ont avancé de manière remarquable sur ce texte. Nous avons conservé un certain nombre d'acquis du Sénat, comme les comités locaux de cohésion territoriale. Sur le reste, l'Assemblée a fait des avancées pour compléter, dans le bon sens à mon avis, ce texte.

Nous sommes d'accord à 99 %, mais nous conservons un point de désaccord sur l'article 3 relatif au conseil d'administration qui sera présidé, je le rappelle, par un élu local. Introduire la possibilité d'une nouvelle délibération dans l'élaboration des décisions de ce conseil, possibilité rare dans les agences de l'État, donnerait aux représentants des collectivités territoriales un droit de parole, une possibilité de se faire entendre, et transformerait ce qui aurait pu être vu comme une chambre d'enregistrement en un espace de dialogue et de recherche de solutions communes au service de nos territoires.

Je souhaite que nous trouvions aujourd'hui une voie médiane, responsable et raisonnable pour concilier les impératifs de l'État et de son agence et la prise en compte de la voix des collectivités territoriales. En ces temps de crise, je pense qu'une entente raisonnable sur un outil pour les territoires en difficulté serait un bon signe, car ce qui compte, ce sont eux : ils ont besoin d'outils, d'ingénierie, de financements, et cette agence sera là pour cela. Les territoires n'ont pas besoin de notre mésentente.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires n'a de sens que si elle permet d'apporter une réelle plus-value en termes d'efficacité de la politique d'aménagement du territoire et en termes de dialogue avec les élus locaux, qui sont échaudés par des années de baisse des dotations. L'ambition du texte qui nous a été soumis se situait très en-deçà des ambitions affichées par M. le préfet Serge Morvan dans son rapport de préfiguration. La question de la rationalisation des interventions territoriales de l'État demeure donc, de même que celle des ressources de la future agence.

Le Sénat a conforté l'agence dans ses missions, son champ d'intervention et son efficacité. Le texte adopté par l'Assemblée préserve les grands équilibres thématiques de ce

texte et nous nous félicitons du travail qui a été conduit, ainsi que des compléments qui ont été apportés. La logique de décentralisation de la politique d'aménagement du territoire est préservée, tout comme l'information du Parlement sur l'activité de l'agence, de même que les structures de coordination et de dialogue. Nous saluons également la création du contrat de cohésion territoriale qui était évoqué dans le rapport de M. Morvan.

Il demeure toutefois un « point dur », celui de la gouvernance. À deux reprises, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de M. Philippe Bas et de l'examen de la présente proposition de loi, le Sénat a adopté un dispositif prévoyant une représentation paritaire des élus et de l'État au sein du conseil d'administration de l'agence, élément essentiel compte tenu de l'objet de celle-ci. L'Assemblée est revenue sur ce dispositif en rétablissant la majorité pour l'État au conseil d'administration. Cela n'était pas acceptable par le Sénat.

Nous avons donc fait des propositions pour tenter de trouver un accord. Nous avons d'abord proposé de revenir à la rédaction du Sénat qui prévoyait la parité entre l'État et les élus locaux, mais en introduisant un mécanisme permettant à l'État d'opposer un veto à une décision qui n'irait pas dans le sens qu'il souhaite et de demander une nouvelle délibération. Ensuite, nous avons travaillé en lien avec le Gouvernement et Mme la rapporteure pour prévoir une garantie pour les élus locaux : la possibilité d'un veto de ceux-ci si la moitié d'entre eux sont en désaccord avec une décision du conseil d'administration. Il était proposé que, dans ce cas, une nouvelle délibération ait lieu, dans les mêmes conditions de vote. Le Gouvernement a souhaité que nous retravaillions ce point pour ne pas bloquer le fonctionnement de l'agence. Nous avons alors proposé que pour toute nouvelle délibération, un blocage serait possible uniquement si les trois-quarts des élus locaux s'opposent à la décision. Il n'est pas possible d'aller au-delà pour la majorité sénatoriale qui, je le rappelle, souhaitait que la composition du conseil d'administration de l'agence soit paritaire.

Le texte a été adopté dans des conditions difficiles au Sénat, avec comme « point dur » le fait d'installer un dialogue franc, sincère et honnête entre l'État et les territoires. Nous prenons acte du fait que l'État conserve une grande méfiance à l'égard des élus locaux. Le fait que l'agence soit un établissement public de l'État et que ses fonds proviennent en grande majorité de l'État n'épuise pas le débat sur sa gouvernance.

La majorité sénatoriale estime avoir fait suffisamment de concessions pour l'adoption de ce texte. Elle a, en outre, été force de proposition pendant ces négociations. La méfiance du Gouvernement à l'égard des élus locaux est suspecte, et nous prenons acte de nos divergences fondamentales sur le rôle des élus.

Mme Nelly Tocqueville, sénatrice. – Je m'exprime au nom du groupe Socialiste et républicain du Sénat. Nous avons fait part, au cours des débats, de nos interrogations sur l'absence d'étude d'impact financier. Aucun moyen supplémentaire n'est envisagé dans le cadre de la fusion de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), de l'Agence du numérique et d'une partie du Commissariat général à la cohésion des territoires (CGET). Nous constatons l'absence de moyens identifiés au bénéfice des territoires prioritaires. L'agence devra donc fonctionner à enveloppe constante avec la dilution probable des moyens dédiés jusqu'à maintenant à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Mon groupe s'est abstenu car nous considérons que ce texte ne permet pas de tenir les engagements pris par le Président de la République qui annonçait une approche nouvelle des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Nous soutenons le principe de cette agence qui répond à des besoins exprimés régulièrement par les élus locaux qui ont dénoncé les difficultés à identifier le bon interlocuteur dans leurs démarches. Pour sa part, le groupe Socialiste et républicain a défendu une plus grande implication des élus dans la gouvernance et l'orientation des moyens financiers vers les territoires les plus en difficulté. La question de la faiblesse des moyens risque de créer des déceptions et de faire de l'agence une coquille vide. C'est une des raisons qui justifie notre abstention.

M. Jean-Claude Requier, sénateur. – Je souhaite m'exprimer au sujet de l'article 2 dans la rédaction de l'Assemblée, qui utilise des termes peu opérationnels. L'agence avait été conçue comme un véritable porteur d'ingénierie au profit des collectivités territoriales, notamment celles qui sont dépourvues de personnel. Elle devait « mobiliser » cette ingénierie. Dans la rédaction de l'Assemblée, l'agence est simplement « facilitatrice », c'est-à-dire un « passe-plats ».

S'agissant des compétences, il est prévu que l'agence s'appuie sur les préfets de département. Or le texte adopté par l'Assemblée étend l'action de l'agence aux subventions européennes gérées par les régions, sans que cette action soit pleinement effective puisqu'il s'agit d'une mission d'orientation. La répartition des compétences n'est pas claire, et je rappelle que les aides européennes sont massivement sous-consommées – celles du programme Leader n'ont par exemple été consommées qu'à 13 %.

Il faut que les préfets impulsent des politiques, plutôt que passer leur temps à contrôler les collectivités territoriales.

M. Joël Bigot, sénateur. – Le groupe Socialiste et républicain du Sénat a toujours soutenu le principe de la création de l'ANCT, en tant qu'interlocuteur unique des collectivités. Mais nous avons aussi des réserves, notamment quant à l'absorption de l'EPARECA et de l'Agence du numérique qui sont des structures identifiées et fonctionnent bien. Par ailleurs, mobiliser les crédits de l'ANRU et de l'ADEME au profit de l'agence, c'est « déshabiller Pierre pour habiller Paul ». Nous aurions préféré la mobilisation de moyens nouveaux. Ce sont les raisons pour lesquelles le groupe Socialiste et républicain s'est abstenu : ce texte n'apporte pas de réponse aux préoccupations des collectivités locales.

M. Christophe Euzet, député. En tant que rapporteur pour avis de la commission des lois, je me réjouis de la volonté de dialogue constructif exprimée par les sénateurs. Nos différences sont en fait très légères et nous pouvons nous féliciter des rapprochements effectués sur de nombreux points, s'agissant notamment du comité local de cohésion territoriale, du travail ascendant des collectivités vers les préfets ou de la présence des collectivités locales au conseil d'administration, et même de la présidence qui leur en est attribuée.

Il nous reste à examiner la proposition de Mme la rapporteure pour l'Assemblée nationale, portant sur la possibilité d'une nouvelle délibération à l'initiative des collectivités locales représentées au conseil d'administration. Si nous voulons donner l'image d'une commission mixte paritaire efficace, il faut nous accorder sur ce texte, qui fera consensus.

Mme Françoise Cartron, sénatrice. – En tant que représentante du groupe La République en Marche du Sénat, je rappelle que l'idée d'une agence émanait de toutes les

associations d'élus – et donc de la base. Elle résulte d'une annonce du Président de la République de juillet 2018.

Nous sommes parvenus à un consensus sur 97 % ou 98 % des articles de la proposition de loi, y compris s'agissant du champ d'action de l'agence. Nous butons sur les modalités de gouvernance. Je rappelle que la présidence du conseil d'administration sera assurée par un élu local. Or, on sait bien que le président a une capacité d'action et une faculté d'impulsion et de dialogue importantes.

Nous avons déjà des difficultés à faire comprendre pourquoi il nous faut autant de temps pour légiférer. Si nous ne tombons pas d'accord sur ce point, nous retarderons encore la création de l'ANCT, au détriment des territoires.

M. Vincent Descœur, député. Les députés Les Républicains de l'Assemblée ont été très actifs sur ce texte. Nous avons eu des points de débat, s'agissant notamment du périmètre et des moyens de l'agence, ou encore de la composition de son conseil d'administration pour lequel nous proposons que les élus locaux soient majoritaires. À l'issue du débat, nous avons constaté que des zones d'ombre demeuraient. Nous nous sommes en particulier interrogés sur l'efficacité réelle de cette l'agence, et avons regretté que la question de ses moyens soit renvoyée à des projets de loi de finances ultérieurs. Tout ceci a justifié notre abstention finale.

M. Martial Saddier, député. Les discussions à l'Assemblée et au Sénat ont montré des points de débat sur le périmètre de l'agence et ses moyens financiers. Elles ont aussi très clairement montré un désaccord sur la gouvernance, que nous considérons déséquilibrée en l'état. Ce dernier point avait empêché l'adoption à l'unanimité du texte. Les députés LR de l'Assemblée souhaitent aboutir à un accord, mais il doit tenir compte d'un rééquilibrage au profit des collectivités territoriales. Il appartient à la majorité et au Gouvernement d'être lucides sur ce point de désaccord et d'entendre cette demande.

M. Bruno Millienne, député. Le groupe Modem s'est beaucoup investi dans la discussion de ce texte car il répond à une réelle demande des territoires et représente un effort de déconcentration important des services de l'État. Nous avons la volonté de moins détailler le contenu des deux premiers articles car nous souhaitons laisser davantage de liberté aux élus locaux, ce qui suppose de moins prioriser les missions de l'agence. Mais nous avons voté le texte car il améliore l'existant et repose sur le principe ascendant décrit précédemment.

Nous sommes en accord avec la composition du conseil d'administration dans la mesure où il s'agit d'une agence de l'État : il est donc logique que la majorité des sièges lui revienne. Nous espérons un dénouement positif car l'agence est attendue par les territoires. Nous étions récemment en Guyane avec Mme la Présidente Barbara Pompili. Ce territoire pourrait constituer un formidable terrain d'expérimentation pour la nouvelle loi.

Mme Marta de Cidrac, sénatrice. – Je souhaite que nous parvenions à un accord. Sans revenir sur les questions de budget et d'efficacité de l'agence, la principale difficulté réside dans la gouvernance envisagée qui ne permet pas une représentation satisfaisante des élus locaux, alors même que la philosophie du texte réside dans le mouvement ascendant des collectivités territoriales vers l'État. Je partage donc les réserves du rapporteur pour le Sénat et je souhaite que nous puissions parvenir à d'autres propositions.

Mme Célia de Lavergne, députée. Je souhaite remercier les rapporteurs pour le chemin parcouru entre le Sénat et l'Assemblée. Ce n'est pas un petit pas qui reste à faire, mais un pas important. Nous sommes tous attentifs aux intérêts des territoires et nous avons veillé, dans la discussion, à la représentation des collectivités au sein du conseil d'administration de l'agence, y compris vis-à-vis du Gouvernement. Nous devons à présent parvenir à un accord car il ne serait pas entendable que nous n'y soyons pas parvenus.

Mme Yolaine de Courson, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Nous vivons actuellement une crise de la démocratie représentative. Nous sommes tous des parlementaires engagés pour la défense des territoires. Il est donc important que nous puissions trouver un terrain d'entente. Si la majorité du conseil d'administration revient à l'État, sa présidence est dévolue à un représentant de collectivité locale et nous avons également la proposition de double délibération, qui constitue un levier important. Il est donc souhaitable de parvenir à un accord pour que l'agence vienne rapidement répondre aux projets ascendants des territoires.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Je suis d'accord avec l'idée qu'un accord est souhaitable, mais pas à n'importe quelles conditions. Avec treize élus sur quarante au sein du conseil d'administration, on ne peut pas dire que les collectivités y soient massivement représentées !

M. Jean-Charles Colas-Roy, député. Dix-sept élus et non pas treize !

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – En réponse à Mme Françoise Cartron, pour qui il importe d'aller vite, je rappelle que le Gouvernement avait la possibilité d'inscrire le texte de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dès juin 2018.

Nous avons fait de nombreuses propositions dans les dernières heures. Nous ne pouvons pas accepter que la minorité de blocage ne trouve à s'exercer qu'une seule fois : il suffirait de convoquer une nouvelle réunion la semaine d'après pour passer outre... Notre proposition a substantiellement évolué : nous avons d'abord proposé la parité au conseil d'administration, puis que la moitié des élus locaux ait une minorité de blocage, puis de porter cette minorité aux deux-tiers et enfin aux trois-quarts. Nous avons donc fait beaucoup d'efforts. Si cela ne convient pas, nous ne voyons pas ce que nous pouvons proposer de supplémentaire.

Une minorité de blocage des trois-quarts, cela implique de réunir onze voix sur treize. Il suffit donc de l'accord de trois élus locaux pour que le texte soit adopté. Par ailleurs, je précise qu'il existe des établissements publics de l'État où les élus ont la majorité, notamment les établissements publics fonciers ou l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay. Il ne s'agit donc pas d'une invention juridique du Sénat.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. Nous avons une convergence de vues sur l'essentiel du texte. Il reste l'article 3, qui pose la question du poids des collectivités territoriales pour influencer sur des votes au sein du conseil d'administration. Nous nous accordons pour que l'État soit majoritaire dès lors que les collectivités aient une minorité de blocage. Ce qui nous distingue est le caractère temporaire ou définitif de cette capacité de blocage. Sommes-nous si éloignés ? Je précise toutefois qu'à ce stade, aucune rédaction alternative n'est proposée. Prenons-nous le temps pour tenter d'y parvenir ? Peut-être faut-il envisager une capacité de blocage à plusieurs reprises mais avec des limites ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre position est très simple. Il s’agit de créer une Agence nationale de la cohésion des territoires. J’insiste sur ces derniers mots. On ne saurait y considérer les représentants des collectivités uniquement comme des personnes à consulter mais qui ne décident jamais. Nous avons évolué sur la minorité de blocage, en passant de la moitié, aux deux-tiers et enfin aux trois-quarts. Il me semble que onze représentants sur treize n’est pas un point d’arrêt déraisonnable. On ne peut pas accepter que l’État décide seul. Nous écartons ce danger avec une minorité de blocage aux trois-quarts car le président aura alors intérêt à négocier pour améliorer son projet de décision.

M. Christophe Euzet, député. Il faut que nous imaginions une situation de blocage. En cas d’opposition entre l’État et les représentants des collectivités territoriales, l’essentiel me semble acquis : la discussion devra s’engager dans la perspective d’une nouvelle délibération. On peut éventuellement imaginer une seconde faculté de blocage, mais il faudra bien, à un moment, dépasser cette situation de conflit. Nous devons faire prévaloir la continuité de l’État sur une opposition éventuelle entre État et collectivités.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. Dans la discussion que nous avons, nous sommes d’accord sur l’existence d’une minorité de blocage au profit des collectivités locales. Si nous ne parvenons pas à un texte commun, cet acquis pourrait être remis en cause. Éventuellement, ne pourrait-on pas prévoir que cette faculté puisse s’exercer à deux reprises, à la majorité simple ? Cela éviterait d’inscrire dans la loi la possibilité d’un blocage perpétuel car, en cas de crise et d’opposition, il faudra, dans tous les cas, parvenir à un accord.

Mme Célia de Lavergne, députée. Je n’imagine pas que l’ANCT, conçue pour être un outil au service des collectivités territoriales, puisse être bloquée de manière indéfinie. Le fait qu’il y ait par deux fois un blocage aurait une profonde résonance politique et médiatique. Adopter la solution proposée par Mme la Présidente Barbara Pompili, c’est donc défendre les collectivités territoriales et je considère que sa proposition est une porte de sortie raisonnable.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Je considère – et je pense pouvoir m’exprimer au nom de la majorité sénatoriale – qu’il n’y a pas de minorité de blocage si celle-ci n’est que temporaire. On peut avoir dix réunions de suite : si on sait qu’au final, l’État peut imposer ce qu’il veut, cette minorité est virtuelle. Si, comme l’a dit Mme Célia de Lavergne, une situation de blocage au sein de l’ANCT est inenvisageable, pourquoi s’opposer à la proposition du Sénat ? Notre proposition a l’avantage d’être totalement rassurante pour les élus locaux. Par ailleurs, cette solution n’est pas excessive : il faudrait le désaccord de onze élus sur treize pour susciter un blocage sur une délibération et il suffirait que trois élus soient d’accord pour éviter un tel blocage.

M. Jean-Charles Colas-Roy, député. Je suis quelque peu choqué par les propos de M. le Président Hervé Maurey qui indique qu’il n’y aura dans l’ANCT que treize élus, en faisant référence aux représentants des collectivités territoriales. Je considère que les députés et les sénateurs, qui sont au nombre de quatre, sont eux aussi en capacité de représenter les territoires, même s’ils sont élus de la Nation. Je suis particulièrement surpris que l’on puisse considérer que même les sénateurs ne sont pas des élus des territoires !

De plus, je rappelle que des avancées ont été faites : il a été proposé que le siège dévolu à la Banque des territoires soit intégré dans le collège des représentants de l’État.

Enfin, je tiens à souligner un fait : nos collègues sénateurs sont prêts à faire achopper la commission mixte paritaire, à retarder l'application de ce texte et à assumer la responsabilité que la rédaction adoptée à l'issue du processus législatif soit bien en retrait par rapport à leurs souhaits et ne comporte même pas la solution de compromis présentée par Mme la Présidente Barbara Pompili ! Pourtant, nos collègues sénateurs savent au fond d'eux-mêmes qu'il est normal qu'au conseil d'administration d'une agence d'État dont les personnels relèvent de l'État, la majorité revienne à l'État.

M. Bruno Millienne, député. Je trouve que la proposition de Mme la Présidente Barbara Pompili est une bonne proposition. En effet, sur le terrain, on fait confiance à l'intelligence collective des élus, quelle que soit leur appartenance politique. Adopter la proposition sénatoriale, qui fait courir le risque que l'ANCT se retrouve dans une situation de blocage perpétuel, n'est pas un bon signal. Après deux délibérations, l'État devra forcément trouver une solution qui fasse consensus. Par ailleurs, si nous ne trouvons pas d'accord sur ce sujet aujourd'hui, le texte adopté à la fin du processus législatif risque d'être moins ambitieux et les collectivités territoriales risquent de ne pas bénéficier de cette minorité de blocage. C'est pourquoi je préférerais que nous parvenions à une solution d'entente et je pense que la proposition de Mme la Présidente Barbara Pompili est une bonne solution pour les collectivités. Je vous livre ici mon sentiment personnel, qui est celui d'un centriste acharné.

M. Didier Martin, député. En tant que rapporteur pour avis au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, je dois vous dire que si les membres de cette délégation ont accueilli très favorablement la proposition de loi adoptée par le Sénat, ils ont eu le sentiment qu'il était encore nécessaire de convaincre la plupart des élus de sa pertinence, qu'ils soient élus locaux ou parlementaires. Nous avons fait des progrès sur ce point dans nos deux assemblées. La ministre a même déclaré que, dans le cadre du projet de loi de finances, il serait possible d'envisager un fonds d'amorçage pour l'ANCT. Aujourd'hui, après une longue préparation, nous avons la possibilité d'apporter un point final au processus de création de cette agence. Elle sera une agence d'État dans le cadre de laquelle les collectivités territoriales auront voix au chapitre et pourront se faire entendre fortement au niveau national. Les initiatives locales seront prises en compte et orchestrées au niveau des comités locaux. Je fais confiance au futur conseil d'administration de l'agence, qui sera présidé par un élu local. C'est pourquoi je considère qu'il peut être souhaitable de mettre en place une minorité de blocage, mais que le blocage ne doit pas se perpétuer.

Mme Marta de Cidrac, sénatrice. – En tant que sénatrice, je ne peux rester sans réaction face aux propos de notre collègue M. Jean-Charles Colas-Roy. Il ne faut pas nous renvoyer mutuellement la responsabilité de l'échec. La vraie question qui se pose est celle de la confiance. La proposition faite par l'Assemblée est un message de défiance envoyé aux élus locaux. La proposition du Sénat est loin d'être farfelue : elle vise à rééquilibrer le dispositif sur un point précis.

Mme Françoise Cartron, sénatrice. – Je suis favorable à la proposition de Mme la Présidente Barbara Pompili. Je n'imagine pas que l'État ou qu'un préfet puisse s'enfermer dans des propositions qui seraient refusées par les élus locaux. Si malgré tout tel était le cas, le dispositif proposé par Mme la Présidente conduirait à l'élaboration d'une nouvelle proposition par l'État – et ce, deux fois de suite –, ce qui ne peut que débloquer la situation.

Par ailleurs, je considère que les députés et les sénateurs ont tous un rapport étroit à leur territoire et qu'ils sont insusceptibles de porter des intérêts divergents de ceux du territoire.

Il me semble que l'Assemblée nationale et le Sénat devraient pouvoir s'entendre. Si ce n'est pas le cas, je souhaite vous mettre en garde contre deux écueils. Tout d'abord, l'échec de la commission mixte paritaire renforcerait le décalage entre les institutions et les citoyens, notamment dû à la longueur du processus législatif. Par ailleurs, si la commission mixte paritaire échoue, l'Assemblée nationale aura le dernier mot. Soit elle n'introduit pas la minorité de blocage et toutes ces avancées sont perdues, soit elle reprend ce principe et ce sera elle, et non le Sénat, qui sera considérée comme une force de proposition.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Pour répondre à M. Jean-Charles Colas-Roy, dont les propos ont été inutilement agressifs, rappelons qu'en droit, les députés et sénateurs sont des élus de la Nation entière.

S'agissant de la minorité de blocage, puisque l'Assemblée nationale y semble très attachée, il lui appartiendra d'introduire ce système en nouvelle lecture. Je me refuse à croire que les députés y renonceront parce que les sénateurs ne se seraient pas ralliés à l'option qu'ils proposent.

M. Louis-Jean de Nicolaï, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Peut-être avez-vous interrogé les associations représentant les différentes collectivités territoriales. Nous avons constaté que les positions diffèrent entre l'ADF (Assemblée des départements de France), l'AMF (Association des maires de France) et Régions de France. C'est la raison pour laquelle le compromis proposé par le Sénat qui consiste à porter le seuil de blocage aux trois-quarts des élus locaux facilite le travail de l'État. En prenant en compte les souhaits des uns et des autres, il peut faire passer les décisions qu'il souhaite dès la deuxième délibération. La conclusion est plus rapide qu'en cas de succession de délibérations jusqu'à l'atteinte de la majorité simple. Notre solution offre en même temps une sécurité aux collectivités territoriales qui auraient ainsi réellement un rôle à jouer dans cette agence. Nous pensons avoir trouvé le point d'équilibre qui répond aux attentes de tout le monde. Mais si vous tenez à un système de majorité simple, prenez vos responsabilités.

Mme Yolaine de Courson, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Notre position tient compte du fait qu'il s'agit d'une agence de l'État ; elle vise aussi à préserver le rôle d'arbitre de l'État. Nous savons bien que des rivalités, parfois de nature politique, peuvent exister au sein d'un collège de représentants des collectivités territoriales ; l'État vient souvent calmer le jeu.

Par ailleurs, notre système offre un garde-fou car s'il est important d'écouter, entendre, dialoguer, trouver des solutions ensemble, il faut aussi qu'à un moment donné, les décisions soient prises. Votre solution impose tout de même d'attendre la troisième délibération si le blocage perdure. À quelle étape trouveriez-vous légitime d'arrêter ce processus ? Il faudrait l'encadrer.

Mme Barbara Pompili, députée, présidente. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, mes chers collègues, il ressort de notre discussion générale et de nos échanges sur l'article 3 de la proposition de loi que cet article, relatif au conseil d'administration de l'agence, constitue un point de divergence majeur entre nos deux assemblées.

Je sais que nos deux rapporteurs ont tenté, au cours des derniers jours, et même des dernières heures, de rapprocher les positions, et je tiens sincèrement à les remercier pour leurs efforts en ce sens.

Je dois malheureusement constater que nos positions respectives ne semblent pas conciliables. Dans ces conditions, il ne me semble pas opportun de passer à la discussion des articles de la proposition de loi. Je pense raisonnable, à ce stade, de constater l'échec de notre commission mixte paritaire à parvenir à une rédaction commune.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale -

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 3 avril 2019.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président, M. Christophe Euzet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je rappelle que ce texte tire les conséquences de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires par la proposition de loi ordinaire, examinée au fond par les commissions du développement durable des deux assemblées et sur laquelle une commission mixte paritaire vient de se réunir, sans parvenir à adopter un texte commun. J'invite les rapporteurs à se prononcer sur la seule disposition de la proposition de loi organique restant en discussion, à savoir son titre.

TITRE

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, sénateur, rapporteur pour le Sénat – Nous vous proposons d'adopter l'intitulé de cette proposition de loi organique dans la rédaction du Sénat.

M. Christophe Euzet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes d'accord. La modification introduite à l'Assemblée nationale n'avait pour objet que de maintenir ce texte en navette de manière à se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

La réunion est close à 17 heures 45.

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

Jeudi 4 avril 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

Jeudi 4 avril 2019

- Présidence de M. Michel Vaspert, président -

La réunion est ouverte à 16 h 10.

Audition de MM. Stéphane Roy, directeur des actions territoriales, et Pierre Pannet, directeur régional Hauts-de-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de représentants de la Fédération française du bâtiment (FFB)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 05.

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

Mardi 2 avril 2019

- Présidence de Mme Françoise Ramond, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Réunion constitutive

Mme Françoise Ramond, présidente. – En ma qualité de présidente d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de cette mission d'information qui a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 *bis* du règlement du Sénat. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste en avait formulé la demande lors de la conférence des présidents du 20 février dernier. Les 27 membres de la mission ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique du mercredi 6 mars.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation de notre président. J'ai été saisie de la candidature de Mme Michèle Vullien.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Michèle Vullien.

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

Mme Michèle Vullien, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre bienveillance.

Je vous propose de procéder à la désignation du bureau de notre mission, en commençant par le rapporteur. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, qui est à l'origine de notre mission d'information, propose le nom de notre collègue M. Guillaume Gontard.

Comme l'indique l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, « lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Guillaume Gontard.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Afin de compléter le bureau de la mission, il nous reste à désigner les vice-présidents. Conformément à l'usage, les deux groupes dont les effectifs sont les plus importants auront chacun deux représentants et chaque autre groupe aura un représentant, présidente et rapporteur compris.

Compte tenu des désignations de la présidente et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-présidents est donc la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents ; pour le groupe socialiste et républicain, deux

vice-présidents ; pour le groupe La République En Marche, un vice-président ; pour le groupe RDSE, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants - République et territoires, un vice-président.

J'ai été saisie des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, MM. Philippe Dallier et René Danesi ; pour le groupe socialiste et républicain, Mme Annie Guillemot et M. Olivier Jacquin ; pour le groupe La République En Marche, M. Frédéric Marchand ; pour le groupe RDSE, Mme Mireille Jouve ; pour le groupe Les Indépendants-République et territoires, M. Dany Wattebled.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mmes Annie Guillemot, Mireille Jouve, MM. Philippe Dallier, René Danesi, Olivier Jacquin, Frédéric Marchand et Dany Wattebled.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Avant de céder la parole à notre rapporteur, je souhaite vous donner quelques éléments sur l'organisation de nos travaux.

L'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, qui a mobilisé beaucoup d'entre nous, ne nous permettait pas d'engager nos travaux plus tôt. En outre, nous allons rapidement être confrontés à une contrainte forte liée au calendrier des prochaines semaines : d'abord, à compter du lundi 15 avril et jusqu'au vendredi 26, deux semaines d'interruption des travaux en séance plénière, puis deux semaines coupées par un jour férié, le 1^{er} puis le 8 mai tombant un mercredi. Ce calendrier nous laisse finalement assez peu de temps pour achever nos travaux et présenter nos conclusions d'ici à la fin de la session, dont tout laisse à penser qu'elle se prolongera jusqu'à la fin de juillet.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je vous remercie de la confiance que vous m'avez accordée en me désignant rapporteur de cette mission, créée à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. Comme vous l'avez souligné, madame la présidente, ce choix intervient alors que le Sénat vient d'achever l'examen, en première lecture, du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). À cette occasion nous avons consacré un véritable droit, non opposable, à la mobilité.

C'est dans ce contexte que j'ai pris l'initiative d'engager une mission d'information commune à toutes les commissions sur la gratuité des transports collectifs. L'intitulé de notre mission illustre bien l'enjeu de cette question, qui intéresse de plus en plus de collectivités territoriales : la gratuité des transports est-elle une fausse bonne idée ou une révolution écologique et sociale ? C'est dire si j'aborde le sujet sans *a priori* ou idée préconçue... D'autant que nombre de collectivités, pour ne pas dire toutes, pratiquent déjà, à des titres divers, des formes de gratuité tenant compte de l'âge, des revenus, des jours de la semaine ou des horaires.

Les élus qui ont décidé de mettre en place une gratuité totale, c'est-à-dire pour tous, tout le temps et sur l'ensemble du réseau considéré, sont nettement moins nombreux. Ils l'ont souvent fait pour des raisons de plusieurs ordres, tant écologique que sociétal, et dans des conditions très différentes d'une collectivité à l'autre, sans qu'on puisse en dégager une règle d'or.

Autant que faire se peut, je souhaite donner le plus de publicité possible à nos travaux, et qu'au-delà du traditionnel et indispensable compte rendu, ils puissent faire l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission sur le site du Sénat. Nos réunions plénières devraient également être ouvertes à la presse.

Ces travaux, qui viseront également à préciser pourquoi certaines collectivités ont renoncé à la gratuité, soit après l'avoir mise en place, soit en ayant privilégié une autre politique de mobilité, doivent nous permettre de proposer une « boîte à outils », pour reprendre les mots de Mme la ministre chargée des transports. Nos conclusions devront être rendues d'ici à la fin de la session. Je souhaite que nous puissions aboutir à des constats et formuler les propositions les plus consensuelles possible sur un sujet passionnant qui préoccupe grandement tous nos concitoyens et qui prend tout son sens dans la perspective des élections municipales.

M. Frédéric Marchand. – Je suggère que la mission se déplace à Dunkerque pour rencontrer son maire. Nous pourrions ainsi voir les bons et les mauvais côtés de la gratuité.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Il serait intéressant, aussi, de visiter une ville qui a renoncé à la gratuité. D'ailleurs, plutôt que de nous attacher à la gratuité totale, nous devons considérer la question de la tarification sociale. Enfin, c'est surtout l'offre de transport – le réseau et le maillage – qui préoccupe nos concitoyens, notamment lorsqu'il s'agit de trouver du travail.

M. René Danesi. – Il faudra s'intéresser également au milieu rural. De nombreuses communautés de communes mettent ainsi en place, pour les personnes fragiles, des systèmes de transport coûtant un euro symbolique. Je rappelle que le mouvement des « gilets jaunes » avait pour origine le problème de la mobilité en zone rurale !

Mme Michèle Vullien, présidente. – Cela fera partie de notre réflexion.

M. Michel Dagbert. – Dans mon territoire, composé de villes moyennes et de petites communes rurales, nous venons de mettre en place, *via* le syndicat mixte de transport, deux lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) qui desservent 650 000 habitants. Elles empruntent, pour une grande part, un itinéraire en site propre qui est celui de l'ancienne ligne SNCF.

Pour ma part, je n'aime pas tellement le mot « gratuité », car il y a toujours quelqu'un qui paie. Je préfère travailler cette question sous l'angle de la compensation et de la tarification solidaire.

Mme Annie Guillemot. – Le problème plus général qui se pose au travers de la gratuité est celui de l'accès aux services publics.

Les situations sont tellement diverses – territoires ruraux, urbains, rurbains, très urbains – qu'il sera nécessaire d'établir une typologie des secteurs ; nous en avons fait l'expérience au sein du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral). Il serait par ailleurs intéressant de disposer de l'étude établie pour Paris. Enfin, nous devons nous pencher sur la question du versement « transport ».

Mme Michèle Vullien, présidente. – Il est vrai que les entreprises sont opposées à la gratuité parce qu'elles s'acquittent de ce versement.

M. Loïc Hervé. – Le modèle touristique de montagne, notamment dans le territoire de Chamonix-Mont-Blanc, prévoit des formes de gratuité grâce aux partenariats conclus avec certaines entreprises. Il serait intéressant de l'étudier.

Mme Michèle Vullien, présidente. – D'autant que le maire de Chamonix était chargé de la mobilité au sein de la région !

M. Didier Mandelli. – Avant d’engager cette réflexion, il serait bon de disposer d’une synthèse de la LOM. Nous devons envoyer un message clair aux intercommunalités et aux régions susceptibles d’assumer la compétence « transport ».

Nous devrions interroger les intercommunalités et les régions qui, demain, voudront prendre cette compétence, car la gratuité pourra concerner toutes sortes de transports.

Mme Françoise Ramond. – Je partage cet avis. Les groupes de travail devront se livrer à une analyse fine de la LOM, car elle va bouleverser nos habitudes.

Mme Michèle Vullien, présidente. – N’oublions pas que l’Assemblée nationale doit encore se prononcer.

M. Didier Mandelli. – Et il y aura ensuite une commission mixte paritaire.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La LOM va changer le paysage français. Des métropoles et des intercommunalités ont déjà bien avancé dans leurs réflexions et certaines ont même anticipé le vote de ce texte. Dans la région grenobloise, plusieurs intercommunalités veulent travailler ensemble et se rapprocher de la métropole.

Il faudra privilégier les tables rondes pour multiplier les échanges. Je vous propose de démarrer nos travaux par une réflexion sur la notion de gratuité ou plutôt d’accès libre, puisque, *in fine*, rien n’est gratuit. La première table ronde pourrait donc débattre de ce thème, avant que nous n’entrions dans le vif du sujet.

Nous pourrions également envoyer un questionnaire aux collectivités qui ont mis en place la gratuité sur leur territoire : nous disposerions ainsi de leur retour d’expérience.

Enfin, nous verrons s’il est nécessaire de prévoir des déplacements.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Je suggère que nous demandions à des universitaires et des chercheurs de venir nous faire part de leurs réflexions.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Nous attendons vos propositions, mes chers collègues.

M. Frédéric Marchand. – Nous pourrions aller à Tallinn, en Estonie, où les transports sont gratuits !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Il y a aussi des initiatives intéressantes au Japon ! (*Sourires*)

Mme Michèle Vullien, présidente. – Merci à vous tous d’entreprendre avec nous cette belle aventure.

La réunion est close à 17 h 5.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 8 AVRIL ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 10 avril 2019

à 10 h 45

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), sur la 5G et les travaux récents de l'Arcep.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 45

Salle René Monory

à 9 h 45 :

- Communication du Président Christian Cambon sur le contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2017-2018).

à 10 heures :

- Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne sur la relation franco-allemande, en vue de la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle.

à 11 h 15 :

- Audition de M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France sur la relation franco-allemande, en vue de la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mercredi 10 avril 2019

à 9 heures

Salle Médicis

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 417 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 8 avril 2019 à 12 heures

- Communication du Président sur l'application des lois.

6216

à 10 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition commune sur le rôle des autorités sanitaires face à la borréliose de Lyme :
- . Pr Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé ;
- . Pr Jérôme Salomon, directeur général de la santé du ministère des solidarités et de la santé ;
- . Mme Christelle Ratignier Carbonneil, directrice générale adjointe et M. Thierry Sirdey, directeur des dispositifs médicaux, des cosmétiques et des dispositifs de diagnostic in vitro, de l'ANSM ;
- . Par message video, Pr Saul Faust, représentant du National Institute for Health and Care Excellence (NICE).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 9 avril 2019

à 14 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, sur le projet de loi n° 323 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, pour une école de la confiance.

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 15

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran

- Nomination de rapporteurs sur :
 - . le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse (sous réserve de son dépôt par le Gouvernement sur le Bureau du Sénat) ;
 - . la proposition de loi n° 381 (2018-2019) de Mme Dominique Vérien et plusieurs de ses collègues visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine.
- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.
- Communication de Mme Sylvie Robert sur la question des coûts de sécurité pour les festivals.
- Audition conjointe de M. Peter Boudgoust, président du Groupe ARTE, et Mme Véronique Cayla, présidente du directoire de ARTE France (captation vidéo).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

- Examen des amendements de séance, d'une part, sur le projet de loi n° 274 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement et, d'autre part, sur le projet de loi organique n° 275 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (M. Jean-Claude Luche, rapporteur).

- Demande de saisine pour avis sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

- Désignation de rapporteurs.

Commission des finances

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 30

Salle n° 131

à 9 h 30 :

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon

à 10 h 30 :

- Audition commune de MM. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode, Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l'École normale supérieure de Lyon, et Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF), sur la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) (ouverte à la presse – captation vidéo).

à 15 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité.

Jeudi 11 avril 2019

à 11 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 10 avril 2019

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Arnaud de Belenet et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi n° 385 (2018-2019) et sur la proposition de loi organique n° 386 (2018-2019) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, présentées par M. Alain Richard et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 avril 2019 à 12 heures.

- Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 384 (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide, présentée par M. Jérôme Durain, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Marc Daunis, Patrick Kanner et plusieurs de leurs collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 avril 2019 à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Bonnecarrère et du texte proposé par la commission sur la proposition de résolution n° 387 (2018-2019), présentée par MM. Franck Montaugé, Jean-Pierre Sueur, Mme Marie Françoise Perol Dumont, MM. Marc Daunis, Patrick Kanner et plusieurs de leurs collègues, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôler l'application et d'évaluer les lois.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 avril 2019 à 12 heures

- Communication de M. Philippe Bas, président de la commission des lois, sur les moyens mis en place pour faire face aux nouveaux actes de violence et de vandalisme commis à Paris.

- Communication de M. Philippe Bas, président de la commission des lois, sur le bilan de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018.

Commission des affaires européennes

Jeudi 11 avril 2019

à 9 h 30

Salle RD 204

- Réunion conjointe avec une délégation du Sénat italien.

Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions

Mardi 9 avril 2019

à 16 h 30

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Laurie Boussaguet, professeure des universités, politologue, auteure d'une thèse sur le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre.

- Audition de Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix représentant l'Association des maires de France (AMF).

Mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique dans la France du XXI^{ème} siècle : opportunité de croissance et de développement

Jeudi 11 avril 2019

à 14 heures

Salle n° 261

- Audition de M. Pierre Chabrol, chef du Bureau MULTICOM 1 (Politique commerciale, stratégie et coordination) de la Direction générale du Trésor, de Mme Virginie Reiss et de MM. Alexis Sahaguian et François Bazantay, adjoints au chef du Bureau.

Mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation

Mardi 9 avril 2019

à 17 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition commune de MM. Jean-Louis Fenart, membre du conseil d'administration de la Coordination rurale 62, Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes Agriculteurs, et Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de Mme Cécile Muret, secrétaire nationale de la Confédération paysanne.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Mardi 9 avril 2019

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi n° 382 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au jeudi 4 avril 2019 à 12 heures.