

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>143</b>
• <i>Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur général d'Alstom .....</i>	<i>143</i>
• <i>Nominations de rapporteurs.....</i>	<i>153</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis.....</i>	<i>153</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>155</b>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis.....</i>	<i>155</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées .....</i>	<i>156</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale .....</i>	<i>170</i>
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	<i>179</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>180</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>181</b>
• <i>Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.....</i>	<i>181</i>
• <i>Audition de M. François Toujas, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Établissement français du sang .....</i>	<i>199</i>
• <i>Projets de loi ratifiant quatre ordonnances relatives à la santé– Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>205</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Nomination des rapporteurs.....</i>	<i>209</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis.....</i>	<i>209</i>
• <i>Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis.....</i>	<i>210</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>211</b>
• <i>Audition de MM. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire, et Xavier Turion, adjoint au directeur général, au ministère de l'éducation nationale .....</i>	<i>211</i>

<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>223</b>
• <i>Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>223</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur .....</i>	<i>227</i>
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>229</b>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis.....</i>	<i>229</i>
• <i>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>232</i>
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....</b>	<b>245</b>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.....</i>	<i>245</i>
<b>PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 OCTOBRE ET A VENIR .....</b>	<b>257</b>

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Mercredi 11 octobre 2017**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 15.*

### **Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur général d'Alstom**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous accueillons aujourd'hui M. Henri Poupart-Lafarge, le PDG d'Alstom, à qui je souhaite la bienvenue.

Monsieur le président-directeur général, c'est la deuxième fois cette année que vous vous exprimez devant notre commission ; nous vous avons déjà reçu en février. Cette seconde audition se justifie par l'annonce d'un rapprochement entre Alstom et Siemens, qui soulève des questions et des inquiétudes très nombreuses sur l'avenir de l'industrie du transport ferroviaire dans notre pays. Notre commission souhaite mieux cerner ses raisons et ses impacts sur l'activité, l'innovation et l'emploi industriels en France. Parce que vous êtes le PDG d'Alstom, mais aussi parce que vous êtes annoncé comme le futur grand patron du groupe Alstom-Siemens, vos propos seront scrutés avec la plus grande attention.

Lors de votre précédente audition, vous aviez évoqué les nombreux atouts du groupe Alstom sur les plans industriel et technologique et souligné l'intensité de la concurrence mondiale, notamment face aux industriels chinois, coréens et japonais. Pourtant, dans le panorama prospectif que vous nous aviez dressé, vous n'aviez absolument pas abordé le rapprochement avec Siemens, alors même que les négociations entre les deux groupes ont commencé à la même période. Pourquoi ? Quel sens cela a-t-il de s'exprimer devant la représentation nationale si l'on n'évoque pas un sujet aussi stratégique ?

Quels seront les impacts économiques et sociaux de la fusion ? En quoi le nouveau groupe sera-t-il plus compétitif que le précédent ? Concrètement et précisément, où sont les gains attendus de ce rapprochement ? Au-delà de l'idée un peu intuitive qu'un acteur plus gros est un acteur plus fort dans la concurrence mondiale, nous voudrions appréhender plus concrètement les atouts supplémentaires du nouveau groupe par rapport à ses deux entités constitutives.

Nous voudrions également mieux cerner les risques de l'opération. Il a été annoncé que, pendant les quatre ans suivant la fusion, les sites et les emplois des deux groupes seraient préservés en France et en Allemagne. Mais ensuite ? Alstom est en choc frontal avec Siemens sur toutes ses activités : grande vitesse, trains régionaux, tramways et métros, signalisation... La logique de la fusion n'est-elle pas à terme de rationaliser les offres qui doublonnent, sans forcément transformer ni remplacer l'activité sur tous les sites ?

Au-delà d'Alstom et de Siemens, il y a aussi le cas de tous les sous-traitants. Lors de votre audition de février dernier, vous aviez indiqué que 80 % de ce qu'Alstom fabriquait en France était acheté en France, auprès d'un tissu de PME. Quel sera l'impact pour le réseau des PME sous-traitantes ?

**M. Henri Poupert-Lafarge, président-directeur général d'Alstom.** – Merci de m'accueillir. Je ne retirerai pas un mot de mon intervention devant vous en février. Les négociations avec Siemens n'avaient alors pas encore commencé. Revenons sur la genèse de cette opération. À cette date-là, le groupe Alstom, recentré sur le secteur ferroviaire, a de nombreux atouts. Il va bien. Il est centré sur ses quatre activités – le matériel roulant, la signalisation, les services et le « clé en main », c'est-à-dire la livraison d'une ligne complète – sur l'ensemble des continents. Il innove dans le domaine digital, mais aussi dans le matériel, avec le train à hydrogène, le bus électrique, les centres de contrôle multimodaux.

Pourquoi cette opération avec Siemens ? Ce n'est pas une surprise totale. Nous avons déclaré que le marché devait se consolider. Des rumeurs de rapprochement circulaient à l'époque, sur nous mais aussi d'autres acteurs du secteur.

L'ensemble du marché, à l'échelle mondiale, subit deux tendances principales, dont la première est la globalisation. Il y a une dizaine d'années, beaucoup de villes importantes ne disposaient pas de système ferroviaire urbain, notamment en Amérique latine, en Inde, au Vietnam. Depuis, en raison de la pollution et de l'engorgement des villes, c'est devenu la priorité de toutes les autorités administratives dans le monde. C'est aussi le cas en Europe, par souci de l'environnement et de la qualité de vie. La globalisation du marché nous a conduits à investir dans différents pays, pour répondre à des demandes locales, plus proches des clients, mais aussi légales – dans de nombreux États, il est obligatoire de fabriquer sur place pour y vendre ; en Inde, 75 % de la valeur ajoutée d'un métro commercialisé dans le pays doit y avoir été construite. Parallèlement, de nombreux acteurs sont nés : en Chine, c'est CRRC ; au Japon, Hitachi s'est globalisé ; en Corée du Sud, c'est Rotem. L'Inde aura bientôt le sien, j'en fais le pari. Nous avons pour ambition d'être l'un de ces grands acteurs globaux. Pour y parvenir, ce mariage est bénéfique.

La deuxième tendance principale du marché est la digitalisation. Nous devons absolument optimiser l'utilisation des infrastructures que nous construisons, tout comme l'intermodalité. Depuis quelques années, nous investissons de plus en plus dans les technologies digitales, à l'échelle du train, du système du train et de la mobilité – nous développons des outils de communication entre les bus, les trains, bientôt les voitures autonomes. Le digital nécessite des investissements très importants en compétences, dans les domaines de la mécanique, de l'électricité, de l'électronique, et désormais de l'informatique. Là, aussi, le mariage présente un grand intérêt.

Depuis un ou deux ans, nous cherchions le bon partenaire. Siemens est le plus approprié car il coche la case de la globalisation, il est très avancé dans le domaine digital et il est complémentaire d'Alstom. Si je puis me permettre de reprendre ce point de votre propos introductif, les deux groupes ne s'opposent frontalement que dans 13 % des appels d'offres. Siemens est plus présent en Europe centrale, Alstom en Europe de l'ouest. La complémentarité est également importante en matière de produits. Nous avons développé un nouveau tramway, quand Siemens s'est plutôt consacré à des marchés existants avec un tramway à plancher haut ; le TGV français, capacitaire, est très différent du TGV allemand, qui fournit une offre premium. On pourrait multiplier les exemples.

Malgré cette très grande complémentarité, des obstacles se sont dressés. L'équipe digitale chez Siemens, au cœur de l'entreprise, n'était pas favorable à une discussion portant sur l'ensemble des activités de transport. Lors d'épisodes précédents, seul le matériel roulant était évoqué, jamais la signalisation. Nous avons insisté pour inclure le digital, ce que Siemens a finalement accepté. Nous avons donc décidé d'un mariage simple et total.

Concrètement, Alstom achète Siemens Mobility. Alstom SA reste la société faîtière, cotée à Paris ; son siège reste à Saint-Ouen. Les équipes de Siemens Mobility seront détachées du reste du groupe Siemens. En contrepartie de cet achat, Alstom émet des actions et le groupe Siemens en devient l'actionnaire principal, à 50 %. C'est une bonne nouvelle. Le renforcement de l'actif est extrêmement important – c'est le cœur de l'opération. Que Siemens, ce grand groupe technologique européen à l'assise financière importante, responsable, réputé sur les marchés, soit actionnaire d'Alstom est une bonne chose. Il n'y a qu'à gagner dans cette opération.

Nous nous sommes engagés sur l'emploi et les sites. Il ne s'agit pas du tout d'une posture défensive. Nous n'avons pas de plan secret pour dans quatre ans – ou plutôt dans cinq ans, le temps que l'opération se fasse. Ce genre de situation est naturellement anxiogène, c'est normal, même si l'ensemble du *management* d'Alstom l'accueille très positivement. Nous avons souhaité stabiliser la situation, tempérer les inquiétudes et réaliser l'intégration sereinement en quatre ans. En réalité, les sites d'Alstom bénéficieront du renouvellement, du dynamisme et du renforcement du groupe. Il est toutefois évident que le cadre global dynamique n'immunise pas contre le quotidien. Il y a des commandes à gagner, chaque jour. Je suis extrêmement favorable à cette opération ; néanmoins, elle ne supprime pas les enjeux auxquels nos sites sont confrontés.

Précisons le calendrier de la transaction : nous sommes actuellement en phase de consultation des organisations représentatives du personnel, pendant quatre mois. Ensuite, nous pourrions signer l'accord. Puis des discussions seront ouvertes avec la Commission européenne ; elles seront longues – au moins six mois – puisque nous créons un nouveau champion européen, qui occupe de l'espace. Le mariage ne pourra avoir lieu avant au moins un an.

**M. Hervé Maurey.** – Merci à madame la présidente de m'avoir permis de venir à cette audition, en tant que président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont le champ de compétences inclut la mobilité, les infrastructures et les transports. Au Sénat, nous avons très tôt alerté le précédent gouvernement sur l'avenir de la filière ferroviaire, bien avant la crise de Belfort, qui a éclaté à l'automne 2016. Les solutions proposées, que nous avons jugées très contestables, n'ont heureusement pas été mises en œuvre – il s'agissait d'acheter des TGV pour les faire circuler sur des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET). Nous avons été étonnés, quelques mois plus tard, de découvrir les excellents résultats d'Alstom. Peut-être pourrez-vous nous éclairer.

Cette fusion avec Siemens vous autorisera-t-elle à garder des marges de manœuvre afin de conserver votre *leadership* ? Quel sera son impact sur le projet de TGV du futur que vous menez avec la SNCF ? Pourrez-vous continuer à développer, à l'export, des partenariats avec d'autres acteurs français tels que RATP Dev et Keolis ?

**M. Alain Chatillon.** – Chaque année, à l'occasion de l'examen du budget, j'élabore le rapport de la commission sur l'Agence des participations de l'État. En 2014-2015, la France a vendu l'activité électrique d'Alstom pour 12,5 milliards d'euros au groupe américain General Electric. Pourquoi n'avez-vous pas fusionné avec Siemens à ce moment-là ? La France, qui aurait ainsi conservé le secteur électrique, jouirait d'une position totalement égalitaire en capital.

Qu'en sera-t-il du maintien de l'emploi sur les sites français, d'ici cinq à dix ans ? Les actions d'Alstom seront détenues à 50 % par Siemens, à 15 % par Bouygues. *Quid* du

reste ? Comment la France restera-t-elle à égalité dans l'actionnariat, sans une participation plus forte ?

**M. Martial Bourquin.** – Les conditions dans lesquelles cette fusion se met en place nous intéressent profondément. Alstom compte de nombreux sites et de nombreux salariés en France. Lorsque vous êtes venu nous présenter la cession des activités électriques à General Electric, vous avez assuré qu'il existait des sécurités. Or elles ne fonctionnent pas bien. La cogestion, entre Alstom et General Electric, des activités cédées n'a pas eu lieu. Le site de Grenoble est actuellement en grève. Il pourrait perdre 350 emplois alors que l'on nous avait promis d'en créer 1 000.

Pourquoi ne pas créer un vrai EADS du ferroviaire ? Nous sommes intéressés par un groupe européen aux conditions capitalistiques sécurisantes, qui incluent l'État français. Celui-ci pourrait racheter les actions de Bouygues avant le 17 octobre. M. Alain Chatillon l'a dit, Siemens sera très majoritaire au capital de la future entité.

L'accord ne prévoit aucune garantie pour Belfort et précise que des emplois pourraient être supprimés dans les sites sous-chargés.

Enfin, le fonds de pension américain Trian Fund Management rachèterait la branche énergie. Le rachat des actions de Bouygues n'offrirait-il pas à la France un droit de regard, y compris sur cette branche ?

**M. Henri Cabanel.** – J'ai bien compris, monsieur le président-directeur général, que vous étiez favorable à cette fusion. Vous vous êtes engagé au maintien des emplois et des sites pendant quatre ans. Le ministre de l'économie, M. Le Maire, a déclaré devant l'Assemblée nationale que le niveau global des emplois en France et en Allemagne serait maintenu. Vous l'avez confirmé. Mais que signifie l'adjectif « global » ? Il pourrait permettre des fluctuations, y compris à la baisse. Le réalisme n'impose-t-il pas de concevoir que les Allemands, puisqu'ils ont la main, pourraient privilégier les sites allemands ? Quelles garanties pouvez-vous nous apporter ? Que dire aux salariés ? Des critères de rentabilité financière pourraient faire tomber le couperet, à l'issue des quatre années.

**M. Daniel Laurent.** – Sénateur de Charente-Maritime, je connais parfaitement le site de La Rochelle, qui emploie 1 300 personnes et fait travailler de nombreuses entreprises sous-traitantes. Je rencontre régulièrement son directeur, M. François Papin.

Nous avons tous conscience qu'il faut un leader européen du ferroviaire pour lutter contre la concurrence chinoise. Je soutiens totalement l'idée d'une fusion équilibrée, pour un groupe européen. En revanche, des inquiétudes persistent. Siemens sera l'actionnaire majoritaire. Soyons vigilants.

Le carnet de commande du site de La Rochelle est rempli jusqu'en 2020. Ensuite, on ne sait pas. Nous sommes dans l'ère de la rationalisation, ce qui peut signifier la fermeture de sites. Il faut que les salariés soient partenaires de vos décisions et que vous établissiez des projets d'avenir pour les sites.

**Mme Fabienne Keller.** – Nous sommes nombreux, dans cette commission, à témoigner du remarquable savoir-faire des sites d'Alstom. Ils ont évolué, se sont adaptés au numérique, font preuve d'une nouvelle efficacité. Quel est l'avenir des sites de production en

France, en particulier de celui de Reichshoffen, dans le Bas-Rhin ? Nous avons tous entendu des rumeurs de restructuration des sites français.

En ne rachetant pas les titres de Bouygues, l'État se retire. Comment analysez-vous ce retrait ? Est-ce un affaiblissement ? L'État est aussi un client. Quelle visibilité avez-vous sur votre carnet de commande ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Il va falloir marier deux cultures d'entreprise. Alstom a un fonctionnement décentralisé contrairement à Siemens. Comment parvenir à un même langage et à une vision commune du futur ?

Si la France conserve, à l'avenir, le centre de décisions du groupe, l'Allemagne conservera-t-elle les emplois ?

La semaine dernière, le ministre de l'économie a annoncé à l'Assemblée nationale la constitution d'un comité de suivi de la fusion, qu'il présiderait lui-même avec son homologue allemand. Comment envisagez-vous l'avenir, concrètement ? Allez-vous accepter ce contrôle de l'État ? Enfin, quel est votre calendrier ?

**Mme Cécile Cukierman.** – L'avenir de la filière ferroviaire française n'est pas un sujet nouveau. En 2011, M. Alain Bocquet, député, avait signé un rapport sur l'industrie ferroviaire française. Il écrivait que « le secteur de la sous-traitance connaît souvent des difficultés dans ses relations avec les grands donneurs d'ordres (...) faisant planer la menace de trouver à l'étranger d'autres « partenaires ». Si ce contexte n'est pas spécifique à cette industrie, force est de constater que l'internationalisation du marché ferroviaire fait courir à des pans entiers du secteur le risque des délocalisations. À cet égard, la problématique du transfert des technologies s'inscrit également au cœur du devenir de la filière française mais aussi européenne. » En France, Alstom représente plus de 8 500 emplois directs sur 12 sites – Siemens, 500. Il fait appel à plusieurs centaines de sous-traitants, qui emploient 32 800 salariés. Qu'advient-il de ces derniers, quand le groupe sera majoritairement composé de capitaux allemands ? La constitution d'un Airbus du rail ne concilierait-elle pas deux objectifs, celui de construire une filière ferroviaire européenne capable de concurrencer la Chine et les États-Unis et celui d'éviter les monopoles industriels ?

**M. Cédric Perrin.** – Le traumatisme de Belfort n'est pas loin. Les habitants, les élus, les salariés ont vécu des moments douloureux. Chacun a pris des engagements. Les collectivités territoriales en ont tenu l'intégralité, l'État y a travaillé sérieusement. Alstom doit encore le faire. La fusion avec Siemens suscite beaucoup d'inquiétudes. L'existence d'un géant européen est sans doute nécessaire, mais les engagements d'Alstom, notamment envers le site de Belfort, sont-ils toujours d'actualité ? L'emploi sera maintenu pendant quatre ans : c'est très court-termiste.

**M. Guillaume Gontard.** – Le projet de fusion nous inquiète particulièrement. On nous présente la constitution d'un champion européen à l'image d'Airbus. Loin du consortium européen qui y avait donné naissance, le projet actuel ressemble davantage au rachat d'une entreprise en difficulté par son principal concurrent.

Les garanties de préservation de l'emploi et de gouvernance partagée ne sont acquises que pour les quatre prochaines années. Au-delà, c'est l'existence même d'Alstom qui est en question. Cette inquiétude est renforcée par les précédents : la vente à la découpe progressive de l'entreprise a déjà entraîné la disparition d'Alcatel. La cession de la branche

électrique à General Electric nous inquiète. Le seul objectif du géant américain est de maximiser ses profits en ne conservant que les sites industriels les plus rentables. Ainsi, contrairement à ses engagements de 2015, General Electric a annoncé en 2016 la suppression de 6 500 emplois en Europe dont 765 en France. À Grenoble, l'entreprise General Electric Hydro est menacée de disparition. Quelque 345 emplois sur 800 pourraient disparaître. Pourtant, l'hydro-électricité est la deuxième source de production électrique dans notre pays et un enjeu crucial de la transition énergétique. Mais General Electric n'en a cure.

Conscient de l'importance vitale du ferroviaire dans la décarbonation de nos transports, je pose la question : la fusion Alstom-Siemens est-elle un véritable projet industriel à dimension européenne ou l'étape finale de la désintégration d'Alstom à l'heure où la France doit pourtant orienter sa politique industrielle vers la transition énergétique ?

**M. Daniel Gremillet.** – Quatre ans, c'est simplement le temps nécessaire à une structuration digne de ce nom. On ne peut donc parler d'engagements.

La France a besoin de garder des outils industriels de production. Même si l'Allemagne est peut-être plus compétitive, nous avons besoin d'être rassurés.

Monsieur le président-directeur général, vous nous avez fait comprendre que Siemens était plus avancé qu'Alstom en matière numérique. Avez-vous déjà une idée des développements de la production, à l'avenir, dans ce domaine ?

**Mme Michelle Gréaume.** – En qualité de sénatrice du Nord, et particulièrement du Valenciennois, berceau du ferroviaire français, je suis très inquiète. Quelles sont les garanties au-delà de quatre ans, pour le maintien de l'emploi et des différents sites ? Que signifie exactement, dans le protocole d'accord, la mention de 470 millions d'euros annuels au titre des synergies ? Quelles sont les garanties pour les sous-traitants ? *Quid* des emplois indirects ? Quels sont les sites doublons entre Siemens et Alstom en Europe ? Quelles seront les conséquences sur Bombardier et ses 2 000 emplois à Crespin dans le Nord ?

Je demande l'organisation de la commission d'enquête à l'Assemblée nationale souhaitée par le député du Nord Fabien Roussel.

**M. Fabien Gay.** – Monsieur le président, cette fusion-absorption d'Alstom par Siemens s'inscrit dans la mise en œuvre systématique d'orientations politiques des industries stratégiques que sont l'aérospatiale, la navale, l'armement terrestre, l'énergie, les télécommunications et maintenant le ferroviaire. Cette stratégie a été déployée minutieusement par Emmanuel Macron dès son accession au ministère de l'économie et de l'industrie en 2014, avec le projet de créer un système global de sécurité européen intégré à l'Otan, avec comme matrice un puissant complexe militaro-industriel essentiellement privé. À chaque fois, les mêmes éléments de langage sont utilisés pour faire accepter de telles opérations. Il faudrait ainsi constituer des champions de taille à affronter la concurrence mondialisée ou encore construire un Airbus 2. Vous déclariez ce matin à l'Assemblée nationale ne pas partager la comparaison avec Airbus. Je ne peux qu'être d'accord. Airbus n'est pas issu d'une fusion-absorption, mais d'un projet soutenu par des États *via* le système des avances remboursables. Nous sommes inquiets car à chaque fois, ces opérations ont conduit à un pillage en règle des brevets, à une destruction d'emplois, à une fermeture de site ou à un démantèlement industriel.



Quels sont les éléments dont vous disposez pour affirmer qu'il s'agit d'un mariage entre égaux, alors que Siemens aura la majorité au conseil d'administration ? Comment garantir les 8 500 emplois directs et les 32 800 emplois indirects ? Vous avez dit ne rien garantir au-delà de quatre ans, ce qui est court dans le secteur ferroviaire. Pouvez-vous nous en dire plus sur le carnet de commandes ? Ce matin, *BFM Business* a affirmé que ce mariage pourrait générer entre 2 000 et 3 000 suppressions de postes et que les 470 millions d'euros de synergies seraient réalisés sur des baisses d'effectifs. Le confirmez-vous ? Enfin, êtes-vous d'accord pour que l'État ne rachète pas les options de Bouygues ?

**Mme Valérie Létard.** – Monsieur Poupart-Lafarge, nous sommes sensibles au fait que vous veniez répondre à nos multiples questions.

L'expression d'« Airbus du rail » employée par le Gouvernement n'a pas été reprise, et pour cause : l'État français est au capital d'Airbus, ce qui ne sera pas le cas ici. La question que nos collègues ont posée est tout à fait légitime. La présence de l'État est nécessaire pour garantir la continuité de l'activité d'Alstom sur ses sites.

Quel est le carnet de commandes, dans le Nord ? Le site de Petite-Forêt emploie 1 200 salariés. Il a souvent travaillé sur les réponses communes entre Alstom et Bombardier. Le carnet de commandes est souvent rempli grâce à ces alliances intelligentes. Quel est leur avenir ? Il s'agit d'éviter que les partenaires présents sur le territoire national n'aient envie de s'associer avec d'autres, au détriment de la belle alliance Siemens-Alstom. Ces questions ne sont peut-être pas politiquement correctes mais elles sont essentielles pour l'avenir.

Enfin, vous vous êtes engagé sur le maintien de l'emploi pendant quatre ans, avec la possibilité d'y déroger selon le plan de charge. Quelles sont les garanties ? Nos sites de production ne doivent pas être déplacés en Allemagne.

**Mme Viviane Artigalas.** – Le site d'excellence d'Alstom de Tarbes, dans les Hautes-Pyrénées, emploie 630 salariés. Il est très important pour l'activité industrielle du département. L'accord de fusion stipule qu'aucun poste ne sera supprimé pendant quatre ans. Mais ensuite ? Cette absence de visibilité inquiète les salariés. Le maintien des emplois sera assuré à l'échelon national, avez-vous dit, sans exclure des ajustements spécifiques. Pouvez-vous expliciter cette déclaration ?

**M. Laurent Duplomb.** – Je partage les réserves de mes collègues. Entendons toutefois également ce que cette fusion a de positif. Quelle évolution du résultat cette fusion peut-elle engendrer et sur combien d'années ? Quel est le plan d'investissement pour les prochaines années ? Quel sera le partage avec l'Allemagne ? Quelles seront les marges de progression pour faire d'Alstom-Siemens un pôle européen positif pour le continent ?

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – Je précise en préambule que je n'étais pas en fonction lors de la vente d'Alstom Power.

**M. Martial Bourquin.** – Il s'agissait de votre prédécesseur.

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – Il n'y avait alors pas de projet de rapprochement dans le transport, puisque les partenaires potentiels n'étaient intéressés que par le matériel roulant et non le digital, qui nous paraissait indispensable.

J'entends vos interrogations. Siemens sera l'actionnaire de contrôle, c'est vrai. Chaque structure a ses propres équilibres. Moi, je considère que la présence de Siemens

comme actionnaire principal est une bonne chose ; ne nous trompons pas. Pour compléter cet équilibre, il a été choisi d'installer le siège du futur groupe en France, en intégrant Siemens Mobility à Alstom. Le seul territoire qui, le premier jour de la transaction, ressentira un impact direct, positif, c'est Saint-Ouen, qui accueillera le siège mondial du leader du transport ferroviaire. Le centre de décision, la société, la cotation seront en France.

Il est vrai que quatre ans, ce n'est pas long. Mais c'est l'horizon de la définition de l'intégration du groupe. Dans cinq ans à partir d'aujourd'hui, les décisions importantes sur la structuration du nouveau groupe seront prises. Les centres d'excellence tels que Tarbes, Belfort, La Rochelle, Valenciennes, Reichshoffen, seront confortés.

Pour que, par pur nationalisme, l'actionnaire principal décide de fermer le siège de Saint-Ouen pour le déplacer à Heidelberg, il faudrait qu'il soit tombé sur la tête. Quelque 2 500 personnes travaillent à Saint-Ouen, dont nombre d'experts, qui sont la ressource rare de ce marché. On risquerait de les perdre en partant. Les décisions sont prises rationnellement en fonction de l'expertise, des compétences, de la compétitivité des différents sites, et non par nationalisme.

J'ai commencé ma carrière il y a vingt ans chez Alstom, qui n'était pas français mais franco-anglais, sous le nom de GEC Alsthom. Quand GEC et Alcatel ont vendu leurs participations, Alstom est resté français dans l'esprit de tous, car le siège est demeuré en France. S'il avait été installé à Londres, l'entreprise serait perçue comme anglaise. Ne négligez pas la localisation des centres de décisions. L'actionnaire est important, mais ce n'est pas lui qui prend les décisions quotidiennes sur les sites.

Sans revenir sur la présence de l'État, ni juger Airbus, j'estime qu'une bonne gestion d'entreprise doit être unifiée, plutôt que de reposer sur le décompte du nombre d'Allemands, d'Italiens ou d'Espagnols à chaque étage. En outre, chez l'Allemand Siemens, la direction du matériel roulant, soit plus de la moitié de Siemens Mobility, est assurée par une Française. Alstom a 8 500 employés en France, sur 32 800. Siemens en a 10 000 en Allemagne, chez Siemens Mobility, sur plus de 30 000 également. Ce n'est pas si simple.

J'ajoute pour finir sur le sujet de la présence de l'État que nous sommes dans le cadre de la commande publique. On reproche parfois à Alstom de ne vivre que de la commande publique : quel particulier achèterait des trains ? L'État est notre premier acheteur et il impose des règles de fabrication. Bien sûr, je suis favorable à un comité de suivi. Cependant, je fréquente très régulièrement les couloirs du Gouvernement, du fait que les commandes sont publiques. La présence de l'État auprès d'Alstom est quotidienne. L'État n'a pas besoin d'avoir des actions au capital de la société pour l'influencer via les grands programmes, la commande publique, etc.

En quoi grossir notre activité dans le transport ferroviaire sera-t-il bénéfique et d'où tirerons-nous les 470 millions d'euros que vous avez mentionnés ? Par exemple, une partie des gains vient de l'allègement de la structure globale. D'un point de vue structurel, nous gagnerons à n'avoir qu'un seul directeur des ressources humaines plutôt que deux. La fusion sera facilitée par le fait que les équipes de Siemens Mobility que nous accueillons ne constituent qu'une infime partie des effectifs de Siemens.

La seconde chose c'est la stratégie de plateforme. Nos sites ne sont pas à haute intensité de capital, comme le sont ceux de l'industrie automobile, de l'aluminium, du papier etc. Ce sont essentiellement des sites de montage et d'intégration, comme à Reichshoffen ou

Valenciennes. Notre activité est complémentaire de celle de Siemens, de sorte que nous ne diminuerons pas notre gamme de produits mais nous la mettrons en continuité avec celle de Siemens. Nous continuerons à produire des TGV à double niveau sur notre site de la Rochelle, car ils répondent à une demande sur le marché français en étant beaucoup plus capacitaires que des Velaro à un seul niveau plus adaptés au réseau allemand. Nous conserverons les deux modèles, mais nous les produirons sur la même plateforme, en utilisant les mêmes gammes de moteurs, les mêmes gammes de freins ou d'air conditionné, les mêmes dessins en *engineering*.

Nous avons beaucoup investi dans la digitalisation des usines, notamment dans un logiciel pour tirer les câbles. Cet instrument développé dans les usines d'Alstom pourra tout aussi bien être utilisé dans celles de Siemens. L'objectif sera donc de fabriquer les trains de la même manière et avec les mêmes composants de base dans les usines d'Alstom et de Siemens. Nous le faisons déjà sur nos sites en Italie où nous développons le Pendolino, adapté au marché italien, en uniformisant les méthodes de développement avec celles de nos sites français.

Cette uniformisation des méthodes de production a l'immense avantage de moyenniser nos charges d'activité. Toutefois, en France, nos sites intégrateurs sont de petite taille et sujets à des fluctuations de charges importantes, car ils développent une gamme de produits restreinte. En Allemagne, les sites de Siemens sont moins nombreux et plus gros. La moindre baisse de charge est donc dramatique pour les sites français. Belfort en est l'illustration parfaite, même si Alstom continue à tenir ses engagements. Une de vos questions était : comment traiter ce genre de situation de manière socialement responsable ? Prenons le cas de Valenciennes que vous connaissez tous : le site souffre d'un trou de production entre le RER A et le RER E et entre le MP05 et le MP14. Les ateliers sont vides pour l'instant, mais deviendront bientôt extrêmement pleins. Il s'agit d'une situation assez commune, car si on parvient à mutualiser sur l'*engineering*, au bénéfice de l'ensemble des sites d'Alstom, en revanche, on ne peut rien contre les trous de production. Nous tentons donc de les traiter de manière responsable, en envoyant certains opérateurs sur d'autres sites alors que d'autres connaîtront des périodes de chômage technique, ce qui est toujours difficile. Bref, nous tentons de gérer le mieux possible ces phases de baisse de production.

Petite parenthèse sur Bombardier. Je ne pleure pas sur Bombardier, qui bénéficie du contrat sur la nouvelle automotrice du Transilien et de celui sur le Regio 2N. On mesure aujourd'hui les conséquences très fortes de ces commandes perdues par Alstom, il y a une dizaine d'années. À l'avenir, nous continuerons de collaborer avec Bombardier, notamment sur un éventuel RER F, car nous avons une histoire et des pratiques de travail communes. D'autant qu'il y a aussi dans le Valenciennois l'Agence ferroviaire et le centre d'essais dans lequel nous investissons beaucoup.

La vocation de chacun des sites est clairement définie. Certains comme Ornans ou Tarbes sont des centres de compétences mondiaux en matière d'*engineering* et bénéficient naturellement du dynamisme du groupe. La situation est différente pour les sites de production où il faut prendre en considération le risque d'un trou de production à chaque fois qu'on change de génération de trains, qu'il s'agisse du TGV à la Rochelle ou du TET à Reichshoffen. Dans la mesure où nos sites intégrateurs sont spécialisés sur un ou deux produits, ce risque est inévitable.

Les technologies numériques sont réparties sur le territoire. On trouve à Saint Ouen un centre de compétences important dans la signalisation, avec plus de 1 000

employés, et à Villeurbanne un centre de compétences en électronique embarquée. Cependant, nous travaillons aussi sur la digitalisation du matériel ferroviaire dans nos autres sites : Trainlab à Reichshoffen, cockpit à Belfort, TGV autonome à la Rochelle. Les projets digitaux sont répartis entre nos différents sites.

Que signifie un mariage entre égaux sinon que Siemens Mobility et Alstom Transport ont la même taille ? Il faudra du temps pour évaluer l'évolution des résultats. La différence des cultures, voilà ce qui différencie véritablement Alstom et Siemens. Pour avoir beaucoup travaillé avec General Electric et avec Siemens, je sais que certaines caractéristiques sont liées à la taille du groupe autant qu'à la nationalité de la direction. Siemens est un grand groupe, très centralisé ; Alstom est plus petit, plus globalisé. Un des enjeux de l'intégration sera dans cette adaptation conjointe et ce mariage des cultures. Nous commencerons à y travailler avant même la finalisation de l'opération pour comprendre comment les décisions sont prises dans chacun des groupes.

Quant à Power et Hydro, la situation d'ajustement est comme toujours très difficile. Ce matin à l'Assemblée nationale, je me suis assuré que les délégations seraient reçues par le ministère et par General Electric. Un plan est en cours de discussion.

**M. Alain Chatillon.** – Pourquoi a-t-on refusé d'envisager la possibilité de regrouper Alstom et Siemens en 2015 ? Les 12,5 milliards d'euros que nous avons payés General Electric nous auraient permis de maintenir nos activités et de construire un groupe équilibré au niveau du capital.

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – Cette possibilité a été largement évoquée.

**M. Alain Chatillon.** – Il y a eu deux ministres successifs, l'un était pour, l'autre contre.

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – A l'époque, les discussions sur la partie transport se réduisaient au matériel roulant et n'incluaient pas le digital. Encore une fois, l'idée de la consolidation dans le transport existait depuis longtemps. Des rumeurs circulaient sur le rapprochement entre Siemens et Bombardier. Plusieurs combinaisons étaient possibles. Nous avons choisi celle qui nous paraît la meilleure.

**Mme Fabienne Keller.** – Qu'en est-il des programmes d'investissement sur les sites ? Un groupe qui se construit par fusion de deux groupes existants doit faire des choix stratégiques. Quels seront-ils et dans quels domaines ? Nous sommes évidemment très concernés par la viabilité à long terme des douze sites français.

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – Il est encore trop tôt pour entrer dans le détail. Dans les prochaines années, nos investissements ne seront pas tellement physiques, mais concerneront les *process* de fabrication. Récemment, nous avons fait en interne beaucoup d'investissements en Inde, au Kazakhstan, en Afrique du sud. En revanche, nous sommes très en retard sur la robotisation, même si Siemens conserve un peu d'avance en la matière. Nous avons déjà un robot de soudure à Valenciennes ainsi qu'au Creusot. La robotisation des sites est bien acceptée par les équipes. En matière de *process*, nous cherchons à développer une chaîne digitale depuis le développement du produit jusqu'à l'atelier. L'opérateur aurait ainsi accès à toute la chaîne de production grâce aux écrans. Nous investissons de 100 à 150 millions d'euros par an dans ce domaine.

Quant aux produits, nous privilégions l'axe environnemental, avec le TER hybride à Reichshoffen, ou le lancement d'un train à hydrogène pour les trains régionaux ou pour les locomotives à Belfort. Nous investissons dans la performance des produits, avec notamment la *silicon carbide* à Tarbes. Le nouveau groupe aura un impact indirect dans la mesure où il fera aller l'Europe de l'avant en matière de normes, de standards, d'innovation. Les difficultés sont nombreuses sur ces questions : l'entreprise commune Shift2Rail l'a montré et je me suis battu pour qu'elle existe. L'intérêt d'Airbus est aussi d'être une locomotive qui tire l'investissement européen. La création de ce nouveau groupe accélérera le mouvement.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – En quoi l'entrée d'un fonds d'investissement américain au capital sert-elle les intérêts européens ?

**M. Henri Poupart-Lafarge.** – Le fonds américain est entré au capital de General Electric. Alstom n'est pas concerné.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous vous remercions pour cet exposé sur un sujet auquel notre commission est particulièrement sensible. Il existe un groupe d'étude Industrie au Sénat. Nous lui passerons commande pour suivre les progrès du rapprochement entre Alstom et Siemens.

*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.*

### **Nominations de rapporteurs**

*La commission désigne M. Michel Magras en qualité de rapporteur du projet de loi ratifiant l'ordonnance portant dispositions relatives à l'outremer du code de la consommation.*

*Elle désigne Mme Élisabeth Lamure en qualité de rapporteur du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis**

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

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

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

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

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

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

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

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

*La réunion est close à 16 h 45.*

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

**Mercredi 11 octobre 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 45*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Les rapporteurs budgétaires pour avis travaillent dans notre commission en binômes réunissant un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

*La commission procède à la désignation des rapporteurs pour avis, dont la liste est retracée dans le tableau ci-dessous :*

<b>Rapports</b>	<b>Majorité</b>	<b>Opposition</b>
<b>Mission Action extérieure de l'Etat</b>		
<i>Programme 105 - Action de la France en Europe et dans le monde</i>	M. Ladislav Poniatoski <i>(Républicains)</i>	M. Bernard Cazeau <i>(LaREM)</i>
<i>Programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence</i>	M. Robert del Picchia <i>(Républicains)</i>	M. André Vallini <i>(SOCR)</i>
<i>Programme 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	M. Jean-Pierre Grand <i>(Républicains)</i>	M. Rachid Temal <i>(SOCR)</i>
<b>Mission Aide publique au développement</b>		
<i>Programme 110 – Aide économique et financière au développement et</i> <i>Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	M. Jean-Pierre Vial <i>(Républicains)</i>	Mme Marie-Françoise Perol-Dumont <i>(SOCR)</i>
<b>Mission Défense</b>		
<i>Programme 144 - Environnement et prospective de la politique de défense</i>	M. Pascal Allizard <i>(Républicains)</i>	M. Michel Boutant <i>(SOCR)</i>
<i>Programme 178 - Préparation et emploi des forces</i>	M. Jean-Marie Bockel <i>(UC)</i>	Mme Christine Prunaud <i>(CRCE)</i>
<i>Programme 212 - Soutien de la politique de défense</i>	M. Joël Guerriau <i>(RTL)</i>	M. Gilbert Roger <i>(SOCR)</i>
<i>Programme 146 - Equipement des forces et</i> <i>Programme 402 - Excellence technologique des industries de défense</i>	M. Cédric Perrin <i>(Républicains)</i>	Mme Hélène Conway-Mouret <i>(SOCR)</i>

<b>Mission Direction de l'action du Gouvernement</b> <i>Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental (Cyber ; SGDSN)</i>	M. Olivier Cadic <i>(UC)</i>	M. Rachel Mazuir <i>(SOCR)</i>
<b>Mission Compte de concours financier : avances à l'audiovisuel public</b> <i>Programme 844 - France Médias Monde et</i> <i>Programme 847 – TV5 Monde</i>	Mme Joëlle Garriaud-Maylam <i>(Républicains)</i>	M. Raymond Vall <i>(RDSE)</i>
<b>Mission Sécurités</b> <i>Programme 152 - Gendarmerie nationale</i>	M. Philippe Paul <i>(Républicains)</i>	M. Yannick Vaugrenard <i>(SOCR)</i>

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous démarrons ce matin notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances pour 2018.

J'ai le plaisir d'accueillir M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées.

Monsieur le Secrétaire général, vos responsabilités, importantes, sont au cœur des problématiques que l'on entend souvent soulever autour du ministère des Armées. Vous êtes en charge du « soutien », des infrastructures, de la politique immobilière, des dépenses de personnel, des systèmes d'information – on se souvient de nos interrogations, pour ne pas dire pire, sur le logiciel Louvois, un sujet sur lequel vous nous préciserez où nous en sommes, car ce que nous disent les associations des femmes de militaires nous laisse penser que tout n'est pas réglé.

Le programme 212, « Soutien de la politique de défense », est budgétairement le plus important de la mission défense : 14,8 milliards d'euros hors pensions, en augmentation de 5 %. Le fait est que les fonctions support sont aujourd'hui extrêmement sollicitées dans un contexte de surengagement de nos forces. Elles ont, par ailleurs, souffert des restructurations, et doivent porter aujourd'hui la modernisation du ministère.

Nos points d'attention ne vous surprendront pas. La trajectoire des effectifs, tout d'abord, marque la fin des déflations et le renforcement de la force opérationnelle terrestre : les crédits sont-ils suffisants ? Par le passé le Sénat avait dénoncé un décalage entre les décisions en conseil de défense et les crédits : est-il résorbé ? Aurez-vous, autrement dit, les crédits nécessaires pour faire face à cette augmentation des effectifs ?

Nous sommes également attentifs à la condition du personnel et à l'accompagnement des familles, confrontées à de lourdes contraintes : les crédits couvrent-ils la totalité des mesures d'amélioration de la condition du personnel, y compris celles qui devraient être prochainement annoncées par la ministre des armées, ou un redéploiement sera-t-il nécessaire ?



La politique immobilière est un troisième sujet d'attention : nous sommes conscients de l'état général dégradé des infrastructures et de l'existence de besoins importants non financés – estimés à 2,5 milliards d'euros sur les six prochaines années –, avec l'impact négatif que l'on peut mesurer dans la presse ou les réseaux sociaux sur le moral des personnels et la difficulté qui se pose pour accueillir les équipements majeurs – je pense à Barracuda et aux avions ravitailleurs MRTT.

Le projet de loi de finances apporte-t-il des améliorations ? Du côté des recettes, le Sénat avait tenté de préserver les armées en exonérant le ministère de la décote Duflot ; nous n'avons pas été suivis par l'Assemblée : qu'en est-il de la cession des emprises parisiennes ? Faut-il garder le Val de Grâce ou l'îlot Saint-Germain pour Sentinelle ? Lors de nos missions, nous avons vu les tristes conditions dans lesquelles s'organise l'hébergement des troupes en région parisienne...

J'en viens, en quatrième lieu, aux systèmes d'information : le désastreux Louvois continue de produire ses effets négatifs : vous nous rappellerez sans doute les masses en jeu ; à quelle échéance le dispositif de remplacement, Source solde, sera-t-il mis en place ?

Sur le futur Service national universel, enfin, avez-vous, à ce stade, des pistes de réflexion, puisque vous êtes chargé de la journée défense et citoyenneté (JDC) ? Je viens d'écrire à la ministre des Armées et au Premier ministre pour que notre commission soit associée aux réflexions tant ce sujet peut être lourd de conséquences tant au plan logistique que financier.

**M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées.** – Je vais m'efforcer, tout en vous livrant quelques éléments sur le budget 2018, d'apporter réponse à vos questions – en indiquant d'emblée que pour la dernière d'entre elles, il s'agira encore d'interrogations plutôt que de réponse.

Le projet de budget pour 2018 établit les crédits de la Défense à 34,2 milliards d'euros, en progression de 1,8 milliard sur le projet de loi de finances initiale pour 2017. Pour le ministère des Armées, ils seraient de 34,4 milliards hors pensions, puisque s'y ajoutent 190 millions de cessions, notamment immobilières, parmi lesquelles les cessions parisiennes que vous avez évoquées.

Il s'agit là d'une hausse exceptionnelle, trois fois supérieure au budget précédent, qui porte notre effort de défense de 1,77 % à 1,82 % du PIB. Ce budget de « remontée en puissance », pour reprendre les termes de la ministre, constitue la première marche vers l'objectif de 2 % du PIB à l'horizon 2025.

J'articulerai mon propos autour de trois points, le programme 212, puis les crédits du titre II, avant de me centrer sur quelques politiques menées à partir du programme 212, parmi lesquelles celle des systèmes d'information et la politique immobilière.

Trois programmes sont placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration. Le programme 212, assurant une fonction administrative de soutien à l'ensemble du ministère, regroupe les fonctions d'administration et de soutien, mutualisées, mais aussi, depuis 2015, les crédits du titre II, gérés dans une relation la plus étroite possible avec les armées, pour répondre à leurs besoins. Hors dépenses de personnel, ces crédits progressent de 2,145 milliards à 2,559 milliards, soit une augmentation de 20 %, destinée à répondre aux besoins de notre politique immobilière, dont votre commission a souligné les

difficultés. Le secrétaire général a la charge, enfin, du compte d'affectation spéciale, pour 140 millions d'euros.

Pour mener à bien cette mission, le Secrétariat général pour l'administration dispose d'un effectif en légère hausse, qui passerait de 14 897 en 2017 à 15 043 en 2018, dont 75 % de civils, parmi lesquels 275 apprentis, et 25 % de militaires. Ces chiffres n'incluent pas les effectifs du service militaire volontaire, dont l'expérience a été reconduite jusqu'au 31 décembre 2018 : c'est un service à compétence nationale, rattaché au ministère de la Jeunesse, qui a été créé au printemps, en l'attente, avant tout transfert, d'avoir pu tirer les conclusions de l'expérimentation et décider du maintien ou non du dispositif.

Les crédits du titre II, hors caisse des pensions et opérations extérieures, s'élèvent à 11,976 milliards, dont 11,6 milliards en crédits budgétaires auxquels s'ajoutent des crédits non budgétaires, parmi lesquels l'attribution de produits du service de santé des armées, pour 290 millions. Ces crédits augmentent de 257 millions d'euros par rapport à 2017.

En 2018, le plafond des effectifs du ministère s'élèvera à 274 586 ETPT (équivalents temps plein travaillé), dont 77 % de militaires et 23 % de civils. Ce schéma d'emploi se traduit par une augmentation de 500 postes, hors service industriel de l'aéronautique, où l'on enregistre également des créations de postes. Ces créations sont le résultat de plusieurs décisions prises au cours de l'année 2016. Le Conseil de défense du 6 avril 2016 avait ainsi décidé de la création de 200 postes pour répondre aux besoins des unités opérationnelles, de la cyberdéfense et du renseignement. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, 300 postes ont ensuite été validés dont 150 destinés à la sécurité-protection, 50 aux services de renseignement, 75 pour lisser la « copie » demandée au service du commissariat des armées, et 17, enfin, en soutien aux exportations.

Ce schéma d'emplois, positif, se traduit cependant par des plus et des moins : 86 ETPT en moins pour les effectifs militaires, avec une baisse du nombre de sous-officiers militaires du rang mais une augmentation de 503 emplois d'officiers, pour répondre aux besoins en matière de renseignement et de cyberdéfense. L'évolution est analogue pour les effectifs du personnel civil, avec 391 emplois de catégorie A supplémentaires, pour répondre aux mêmes besoins, essentiels. Au total, le ministère sera encore, en 2018, un recruteur important, avec plus de 24 000 recrutements, dont plus de 3 000 personnels civils.

Ce budget comporte un certain nombre de mesures catégorielles – ce qui rejoint votre question sur les ressources – à hauteur de 136,5 millions d'euros, consacrés, pour 124 millions, à l'extension en année pleine de mesures déjà actées l'an dernier, à la poursuite du plan parcours carrière rémunérations, qui s'applique aux personnels tant civils que militaires, pour quelque 88 millions, à quoi s'ajoutent 12,2 millions en mesures nouvelles.

Pour le personnel militaire le montant est de 112 millions d'euros dont 101,4 millions consacrés aux mesures « parcours professionnels, carrière et rémunération » (PPCR). Pour le personnel civil, nous avons demandé un effort significatif en 2018, pour remédier à la concurrence dont nous souffrons, notamment en termes de mobilité. Une revalorisation du complément indemnitaire annuel (CIA) est prévue à hauteur de 8,8 millions d'euros, afin de porter les crédits à hauteur de 20 millions. Ce financement est indispensable pour répondre au décrochage interministériel constaté, en particulier pour les emplois de catégorie A, dans des métiers à compétences rares, notamment en matière de systèmes d'information.

Pour accompagner ce mouvement et gérer les flux très dynamiques qui caractérisent le ministère, nous avons besoin de leviers d'aide au départ – j'y insiste, car c'est un des points les plus discutés, en période de construction budgétaire, avec Bercy. Nous avons néanmoins considérablement diminué ce besoin, réduit de 70 % en six ans. Nous demandons, pour 2018, 722 pécules militaires, et un certain nombre d'indemnités de départ volontaire, dont 108 pour réduire les effectifs d'ouvriers de l'Etat.

Au-delà de cette transformation, le ministère s'est engagé, dès 2017, dans une démarche visant un rééquilibrage, dans les fonctions de soutien, entre personnel militaire et personnel civil. Cela correspondait à une demande forte des organisations syndicales. Le précédent ministre avait demandé un rapport au contrôle général des armées, sur lequel nous nous appuyons. En 2017, 305 postes tenus par des militaires ont été pourvus par des personnels civils. Ce sera poursuivi en 2018, à hauteur de 500 emplois.

Le ministère accueille, au demeurant, quelque 1 170 apprentis, et ce mouvement se poursuivra en 2018.

Un mot, enfin, des réservistes, indispensables au bon fonctionnement des forces armées et notamment à la mission Sentinelle. Les crédits, fixés à 113 millions d'euros en 2017, seront portés à 159 millions, pour une cible de 40 000 réservistes, l'objectif étant de renforcer la présence de réservistes sur le territoire dans le cadre de l'opération Sentinelle.

S'agissant du logiciel Louvois, j'estime que s'il reste des difficultés, la crise est désormais sous contrôle dans la mesure où 97 % des soldes calculées et versées en août, soit près de 190 000, le sont sous Louvois sans avoir à effectuer de corrections. Sur les 3 % restants, 2,8 % peuvent faire l'objet d'une correction manuelle avant le versement par Louvois et seuls 0,2 % continuent à poser des difficultés, et doivent faire l'objet de versements hors de ce logiciel. Si l'on peut donc dire qu'il demeure des difficultés, elles sont nettement moindres que par le passé. De fait, la tendance observée en août confirme celle observée depuis le début de l'année 2017. Nous avons renforcé sensiblement les effectifs, et du service du commissariat, et des services gestionnaires à Nancy, pour l'armée de terre, et à Toulon, pour la Marine. Les équipes sont fortement mobilisées, étant appelées à intégrer, tous les deux mois, de nouvelles versions pour tenir compte de l'évolution des mesures indemnitaires que j'ai évoquées.

Vous m'aviez demandé, l'an dernier, pourquoi le remboursement des indus n'était pas plus rapide. En août 2017, la somme des indus constatés depuis le début de la crise Louvois s'élevait à 534 millions d'euros. A la même date, 83% des indus, pour quelque 444 millions, avaient été notifiés. Je précise que les militaires concernés ont faculté de demander des délais de paiement, que nous accordons systématiquement. A ce jour, 64 % des indus, soit 344 millions d'euros ont été recouvrés, preuve que les personnels concernés ont reconnu ces indus. Nous avons toutefois abandonné, dans les procédures de recours, 15 % de ces indus, à hauteur de 78,5 millions d'euros, car ils ne pouvaient être clairement justifiés.

Il est prévu de déployer le logiciel Source Solde en 2018, dans la Marine, qui a souhaité que cela se fasse soit avant le plan de mutation annuelle de l'été, soit à l'automne – je pourrai vous en dire plus en fin d'année. La bascule devrait avoir lieu en 2019 pour l'armée de terre et en 2020 pour l'armée de l'air. Les essais de bon fonctionnement du nouveau calculateur sont actuellement réalisés « à blanc », afin de détecter les anomalies. Cette phase de solde à blanc, qui doit se terminer à la fin de l'année, sera suivie d'une phase d'analyse des restitutions financières et comptables. On entrera, ensuite, dans une phase dite de solde en

double : les soldes des marins seront calculées à la fois sur Louvois et sur Source Solde, afin de mesurer les différences et détecter si elles résultent de données mal introduites ou de difficultés propres au calculateur. L'objectif est de vérifier l'ensemble des indemnités et primes. Dans l'analyse qui a été faite de la crise de Louvois, nous savons que celles-ci n'avaient pas toutes été vérifiées, notamment dans l'armée de terre. Nous avons donc bâti un schéma de contrôle avant bascule, la décision prise *in fine* devant être proposée à la ministre par le chef d'Etat major des armées, responsable militaire et de la condition du personnel, le délégué général pour l'armement, parce que le chantier Source Solde est conduit comme un programme d'armement par une équipe relevant de la direction générale de l'armement, et par le secrétaire général de l'administration, responsable des crédits de titre II et donc du paiement des soldes.

Parallèlement, nous devons poursuivre le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires. Le dispositif existant, qui repose sur plus de 170 indemnités et primes, doit impérativement être revu. Nous y travaillons en lien étroit avec le chantier interministériel de la réforme des retraites, qui inquiète beaucoup la communauté militaire. Les militaires sont principalement des personnels sous contrat de courte durée, qui bénéficient, du fait de leur engagement sur des théâtres d'opération risqués, de bonifications. Or, nous n'avons aucune assurance que dans le prochain régime, des dispositifs de bonifications pourront être maintenus et partant, que la logique de flux, indispensable à la gestion des armées, pourra être maintenue. C'est bien pourquoi l'exercice de réforme de la rémunération des militaires doit être conduit parallèlement à la réflexion sur l'incidence de la réforme des retraites pour les personnels militaires.

J'en viens aux grandes politiques du programme 212, en commençant par la politique immobilière, sur laquelle vous nous avez alertés, y compris dans un rapport récent. Nous nous efforçons, en 2018, d'apporter des éléments de réponse puisque sa dotation budgétaire augmentera, en 2018, de 404 millions d'euros en crédits de paiement pour s'établir à 1,744 milliard, contre 1,340 milliard en 2017. Ces chiffres prennent en compte l'ensemble des crédits en matière immobilière soit les crédits relatifs aux dépenses d'infrastructure, y compris ceux qui sont liés à la dissuasion et les crédits liés à la politique du logement. A ces crédits, s'ajouteront 140 millions d'euros que nous pourrons consommer sur le compte d'affectation spéciale. Cet effort est également marqué en matière d'autorisations d'engagement, à hauteur de 2,116 milliards, en augmentation de 23 %.

Ces crédits vont nous permettre de répondre à la nécessité d'accueillir les grands programmes d'armement. La dotation pour les dépenses d'infrastructure liées à ces programmes sera de 400 millions d'euros, en augmentation de 7 %, notamment pour répondre aux besoins d'accueil du Barracuda – un chantier dont vous avez pu mesurer l'ampleur, à Toulon, où l'on reconstruit l'ensemble des bassins, et auquel 170 millions seront consacrés –, au MRTT, pour 14 millions, au programme Scorpion de l'armée de terre, à hauteur de 39 millions, à la rénovation électrique, enfin, des ports de Brest et de Toulon, pour 5,5 millions et 11,5 millions respectivement.

Par ailleurs, 114 millions d'euros seront dévolus aux infrastructures liées à la dissuasion nucléaire, principalement pour des travaux à l'Île-Longue, et 364 millions seront dédiés aux opérations d'adaptation capacitaire – autrement dit l'infrastructure liée à la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre – et pour la mise en sécurité-protection de nos installations. Enfin, 878 millions d'euros seront consacrés au financement des infrastructures indispensables à l'activité des forces.

Vous m'avez interrogé sur les conditions de vie du personnel : 132 millions d'euros seront consacrés à l'amélioration des infrastructures de casernement et d'hébergement, soit une augmentation de 70 millions par rapport à 2017. Enfin, des crédits à hauteur de 144 millions d'euros seront consacrés au logement familial. La ministre donnera des éléments plus précis sur ce point lorsqu'elle présentera le plan Familles.

Il y a tant à dire et le temps est compté : un dernier mot, si vous me le permettez, sur des dépenses socialement importantes, liées à la reconversion du personnel. Nous y consacrerons 37 millions d'euros. Quant aux dépenses liées au chômage, que le ministère prend en charge durant les deux années qui suivent un départ, nous y consacrerons 150 millions d'euros. Si ces crédits sont en baisse, par rapport à 2017, de 3,5 millions, c'est que la dépense a diminué en 2017, mais nous ne savons pas encore si cela tient à la modification des règles d'indemnisation du chômage ou à un retour à l'emploi plus important. En tout état de cause, l'Agence de reconversion continuera de financer des formations. Nous accompagnerons ainsi environ 4 500 militaires l'an prochain.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie de ces précisions. Je ne saurais trop insister, comme nous le faisons chaque année, sur l'affaire Louvois. Nous sommes saisis de protestations de familles en grand désarroi. Vous nous avez donné un certain nombre d'indications et j'espère qu'au-delà des pourcentages, les problèmes concrets vont se résoudre.

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis sur le programme 212.** – Merci de ces grandes lignes, que je souhaite préciser par quelques questions, tout d'abord sur les crédits de personnel. Comment appréhendez-vous la transposition de la directive européenne de 2003 sur le temps de travail ? Comment s'y conformer en préservant la spécificité militaire ?

Si l'on compare l'évolution des rémunérations des militaires avec celles de la fonction publique, doit-on parler de décrochage, de stabilité ou de resserrement des écarts ?

Parmi les demandes exprimées l'été dernier par le collectif des femmes de militaires en colère figurait une meilleure prise en charge et un meilleur accompagnement des syndromes de stress post-traumatique. Quelles mesures met-on d'ores et déjà en œuvre et comment entendez-vous améliorer ce dispositif ?

Concernant les dotations hors titre II, les crédits pour 2018 dépendront pour une large part des cessions immobilières parisiennes en cours, celles de l'îlot Saint-Germain et du Val-de-Grâce. Où en sont les arbitrages sur les procédures et la négociation avec la ville de Paris ? Le Sénat avait tenté de limiter le taux de décote consenti en application de la loi dite Duflot sur le logement social pour ce qui concerne les terrains du ministère des armées. L'Assemblée nationale est revenue sur cette limitation. Quel pourrait être le préjudice, pour la Défense, de ce dispositif de décote – dont les objectifs sont sans doute louables par ailleurs ? Dans la mesure où le budget de l'armée va ainsi être amené à financer le logement social, ne pourrait-on prévoir que les logements sociaux ainsi créés puissent davantage bénéficier à des militaires et à leurs familles ? N'avez-vous pas évoqué cette question des familles, dont on tente actuellement d'alléger les contraintes ?

*Quid*, enfin, du logement des soldats pour l'opération Sentinelle aujourd'hui hébergés sur les parcelles dont la cession est programmée ? Etant donné le contexte sécuritaire actuel, la Défense peut-elle vraiment se passer de ses emprises *intra-muros* et ne loger les militaires qu'à la périphérie ?

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis sur le programme 212.** . – Peut-être un « nouveau monde » va-t-il de pair avec des réponses précises... Sur Louvois, certes, le taux de 97 % constitue un progrès, mais je souhaiterais que nos auditions nous fournissent un bilan consolidé du coût de cette opération hasardeuse, pour ne pas dire de ce fiasco. J'apprécie le schéma de comparaison instantanée entre Louvois et Source solde, que vous avez retenu en vue du basculement. Il importe de bien border les choses, pour éviter un nouveau fiasco. Robert del Picchia, avec qui je me suis rendu sur place, m'en est témoin : le gros de la difficulté tiendra surtout à l'armée de terre. Il faut y être très attentif. Parmi les revendications du collectif des femmes de militaires en colère, qu'a évoqué mon collègue, venaient en bonne place les difficultés rencontrées avec Louvois. J'ai bien noté que 15 % sont aléatoires, que les militaires peuvent demander un moratoire et que les situations individuelles sont examinées... Une autre revendication concerne les casernements et les conditions de logement, pour lesquels le budget reste un peu faible.

Autre question, la fidélisation. Les media ont relayé le « désamour » de la part de ceux qui ont passé contrat avec les armées et ne souhaitent pas poursuivre. C'est une question que nous devons approfondir au cours de notre travail.

Il nous faudra également travailler sur ce qui concerne le parc immobilier, afin de préciser les masses budgétaires, qui, tout importantes que vous les présentiez, ne sont pas dans la courbe de l'augmentation annoncée des moyens. Il faudra faire la distinction entre les annonces et la réalité budgétaire.

**M. Jean-Paul Bodin.** – La directive « temps de travail » est en effet un sujet qui nous préoccupe. J'ai travaillé ce matin même avec la direction des affaires juridiques et la direction des ressources humaines sur ce sujet. Il existe, pour l'heure, deux orientations possibles. L'une consisterait à interroger la Commission européenne sur l'applicabilité de la directive aux emplois militaires ou liés à la sécurité. C'est une démarche éminemment politique, qui dépasse le ministère et revient au gouvernement. Il nous appartient donc, en interne, de travailler sur les conditions de transposition de cette directive dans le droit national. Nous pouvons nous appuyer sur les expériences étrangères, notamment celle de l'Allemagne, qui applique la directive, y compris au sein de la brigade franco-allemande, ce qui nous fournit des indications sur ce qu'il faut absolument éviter pour ne pas se retrouver dans des situations extrêmement difficiles. Nous sommes en train d'inventorier les activités liées aux opérations, de toute évidence exclues du champ de la directive, et celles d'une zone plus difficile à cerner, entre l'activité administrative de gestion quotidienne et ces activités opérationnelles.

Nous faisons une lecture aussi exhaustive que possible de la directive, pour essayer de trouver l'ensemble des éléments qui peuvent nous permettre pour les activités les plus importantes en volume et les plus sensibles, de nous exonérer. Le chantier est ouvert et nous sommes appelés, à la demande de la ministre, à y travailler durant le trimestre à venir avant d'entrer dans une phase de discussion, tant avec nos partenaires européens qu'avec les structures représentant le personnel militaire, et notamment le Conseil supérieur de la fonction militaire, le CSFM, et le Conseil de la fonction militaire, le CFM. On sait que lorsque la directive est appliquée, comme cela est le cas chez nos voisins allemands, elle pose de réelles difficultés, mais on se rend compte aussi que le texte comporte un certain nombre de possibilités d'aménagement.

J'ajoute, cela étant posé, que le sujet n'est pas simple politiquement, puisque cette directive de 2003 a été prise par les autorités européennes à l'initiative de la France. Il est

donc un peu compliqué, quelques années plus tard, d'aller dire que nous n'en voulons pas. Et je ne suis pas certain que le ministère des Armées puisse tenir une position indépendante du champ interministériel.

Vous m'interrogez sur les écarts de rémunération. Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire suit très attentivement cette question, et a remis plusieurs rapports qui ont été pris en compte dans les décisions importantes intervenues ces deux dernières années en termes de rémunération indiciaire ou d'évolution catégorielle. On ne peut donc parler de décrochage, quand un mouvement de rattrapage a été entrepris. Il faut y rester attentif, et veiller aux catégories qui ont le plus de difficultés financières et notamment les militaires du rang. Il faut éviter, par exemple, lorsque le salaire minimum évolue, un décrochage de leur rémunération. Il faut s'assurer que les dispositions visant à caler les choses fonctionnent. C'est l'objet de discussions toujours âpres avec Bercy, mais il reste que des dispositions concrètes ont été prises, qui seront poursuivies en 2018.

Sur le syndrome post-traumatique, j'ai entendu comme vous ce qui a pu être dit récemment. C'est un sujet que le commandement et les ministres ont pris à bras le corps. M. Le Drian a vraiment tenu, durant cinq ans, un langage de vérité, et le ministère a conscience de la nécessité d'être plus clair, plus direct que nous ne l'étions dans le passé. Des efforts très importants ont été entrepris. Les équipes de médecins militaires sont parfaitement au point sur ces sujets. Notre expertise nous a d'ailleurs permis d'apporter une aide précieuse, lors des attentats, aux victimes d'actes de terrorisme. On peut adresser des critiques au ministère, mais s'il y a un sujet qui a été pris en mains, c'est bien celui-là. Lorsque nous avons travaillé, récemment, et notamment sous l'autorité de M. Todeschini, pour élaborer un plan d'évolution de l'INI, l'Institut national des Invalides, nous avons inscrit l'établissement dans un parcours qui part des hôpitaux militaires, chargés de prendre en charge les patients durant la phase aiguë et va, dans une phase ultérieure, jusqu'à une prise en charge de plus longue durée. C'est ainsi que sera mise en place, à l'INI, une capacité d'accueil à cette fin. Je n'ignore pas qu'une personne s'est beaucoup exprimée publiquement sur le sujet. Je puis vous assurer que son dossier de demande de pension est en cours de traitement : l'expertise médicale, qui réclame du temps, a été récemment consolidée et ce dossier sera traité dans des délais tout à fait acceptables. C'est là un mauvais procès sur un sujet qui a été pris en main, à la demande des ministres, par le commandement et les services de santé, avec beaucoup d'efficacité.

J'en arrive aux cessions parisiennes, sujet important eu égard aux sommes en jeu. Après Bellechasse, la caserne de la Pépinière et Saint-Thomas d'Aquin, nous avons à présent à céder l'îlot Saint-Germain et le Val-de-Grâce. Pour l'îlot Saint-Germain, le Premier ministre a confirmé, le 11 septembre, la décision prise par son prédécesseur de cession de l'îlot central et de l'immeuble qui borde la rue Saint-Dominique pour réaliser des logements sociaux. Cette cession entraîne une décote très importante sur la valeur de cet immeuble. Nous avons eu des discussions assez tendues sur le sujet, puisque ce bien aurait pu être vendu pour un peu plus de 80 millions d'euros et qu'il ne le sera, *in fine*, que pour 29 millions, sur lesquels le ministère s'engage à payer des dépenses de désamiantage, pour 2 millions. L'idée d'obtenir des logements en contrepartie a fait l'objet de discussions serrées, et nous avons obtenu, sur le contingent à disposition du préfet et sur celui de la Ville, que 50 logements soient réservés au personnel militaire. Nous avons utilisé, pour la première fois, une disposition de la loi Duflot qui ouvre cette possibilité d'ouvrir de telles discussions. Nous ne manquerons pas d'y recourir à nouveau.

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis.** – 50 logements sur quel nombre au total ?

**M. Jean-Paul Bodin.** – Sur un programme de 250 logements.

Une fois réglée cette cession, nous avons pu engager celle de l'immeuble qui se trouve le long du boulevard Saint-Germain et de la place Jacques-Bainville. Un appel d'offre va être ouvert, avec les services des Domaines et la direction de l'immobilier de l'Etat. Le ministère conserve le bâtiment des jardins, l'hôtel de Brienne et l'hôtel de Bourbon-Busset.

Concernant le devenir du Val-de-Grâce, des discussions sont en cours sous l'autorité du préfet de région. Nous gardons le bâtiment ancien, la chapelle, le musée, le cloître. Nous aimerions garder le jardin mais la Ville souhaite en faire un jardin public ; nous verrons. De l'autre côté, l'hôpital, qui a fermé il y a un an, devrait être cédé. C'est un bâtiment qui vaut plus de 100 millions d'euros. Un certain nombre de services publics ont émis le souhait de le récupérer. La condition est pour nous que le compte d'affectation spéciale soit bien alimenté du prix que retiendra la direction de l'immobilier de l'Etat. Les discussions sont en cours ; je pense qu'elles aboutiront assez rapidement.

Il est vrai que nous hébergeons des militaires de l'opération Sentinelle à l'îlot Saint-Germain, où nous avons fait des travaux d'aménagement importants – ce qui, sans polémique, doit conduire à minimiser largement les critiques qui ont été faites sur l'hébergement des militaires, notamment en région parisienne. Car nous avons également engagé des travaux au Val-de-Grâce, et au Fort de l'Est, pour y construire des casernements flambant neuf.

Les repreneurs de l'îlot Saint-Germain ne vont pas l'utiliser immédiatement. Il y aura une ou deux années de battement, ce qui nous permet de négocier la capacité de rester le temps d'obtenir la livraison, au Fort de l'Est et au Fort de Nogent, de nouveaux casernements pour les militaires de Sentinelle.

Pour répondre, plus généralement, aux besoins d'hébergement en Ile-de-France, nous avons lancé un plan de construction de 400 places d'hébergement à Saint-Germain-en-Laye, Satory, Vincennes et Maisons-Laffitte, y compris pour accompagner les célibataires géographiques, en augmentation à Paris.

Vous m'interrogez, monsieur le sénateur Roger, sur Louvois. Les coûts de maintenance du logiciel représentent de 16 à 18 millions d'euros par an – je vous le confirmerai par écrit – auxquels s'ajoutent des dépenses de personnel, notamment à Nancy, Toulon et Rambouillet, pour répondre aux demandes des personnels concernés. Un autre type de soutien a également été mis en place, pour accompagner les personnels sur la question de leur imposition. Pour que l'indu ne soit pas imposable, nous avons engagé des démarches avec Bercy. La direction générale des finances publiques a donné des instructions aux services locaux pour éviter de telles situations, et des structures d'accueil ont été mises en place, tant au niveau local que central, pour accompagner les personnels concernés.

Il est vrai que l'armée rencontre des difficultés de fidélisation. Cette année, nous ne pourrons pas remplir complètement le schéma d'emplois : environ 120 équivalents temps plein travaillé ne seront pas pourvus. Ces problèmes concernent des métiers difficiles. Cette situation a conduit l'armée de terre à proposer plus de contrats d'une durée de deux ans renouvelable, contre cinq ans auparavant, afin de pouvoir recruter.



Nous devons également revoir nos systèmes de primes et d'indemnités afin de nous assurer qu'ils contribuent à la fidélisation.

**M. Christian Cambon, président.** – Je note que la cession de la tour centrale de l'îlot Saint-Germain entraîne un manque à gagner de plus de 50 millions d'euros, alors que nos armées manquent de crédits.

**M. Jean-Claude Bodin.** – J'ajoute que, entre 2014 et 2016, la décote Duflot a entraîné un manque à gagner de 25 millions d'euros sur les ventes d'immeubles en province.

**M. Cédric Perrin.** – Monsieur le secrétaire général, l'augmentation du budget que vous évoquez est en partie virtuelle.

Quel est le coût cumulé de l'opération Louvois depuis 2011 ? Pouvez-vous nous assurer que le logiciel Source Solde sera testé de manière approfondie avant d'être mis en œuvre ?

Doit-on véritablement brader nos biens immobiliers alors qu'il nous faut loger les militaires de Sentinelle, mais aussi les autres ? N'aurait-il pas été logique de conserver ces bâtiments pour améliorer les conditions d'hébergement de nos militaires ?

Par ailleurs, qu'en est-il du respect des coûts et des délais des programmes d'infrastructures pour l'accompagnement des grands programmes d'armement ?

Pourriez-vous également nous parler de la réorganisation du service d'infrastructure de la défense ? Cette nouvelle organisation porte-t-elle ses fruits ?

Enfin, les efforts en faveur des installations de Toulon seront-ils pérennes ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Le Président de la République a demandé la rédaction d'une revue stratégique, sorte de Livre blanc de la défense, dont l'objectif est de définir nos ambitions en matière de défense, compte tenu de l'environnement stratégique actuel et des différentes menaces auxquelles nous sommes confrontés.

Savez-vous s'il existe un consensus entre nos différents corps de défense sur la situation globale, les menaces, les moyens nécessaires pour y faire face, sur l'acceptabilité par nos militaires du niveau d'engagement qui leur est demandé ?

Les évolutions budgétaires annoncées, dans la perspective d'atteindre 2 % du PIB en 2025, vous semblent-elles à la hauteur des enjeux de cette revue stratégique ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Le rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire met en évidence une dégradation du soutien de proximité, laquelle pèse sur le moral des militaires, en particulier depuis la mise en place des bases de défense. Quelles mesures entendez-vous prendre pour répondre aux problèmes soulevés dans ce rapport ?

Quel bilan tirez-vous du fonctionnement des bases de défense mises en place en 2011 ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Monsieur le secrétaire général, vous indiquez que le budget de la défense sera en hausse de 1,8 milliard d'euros, ce qui le portera à 34 milliards

d'euros pour l'année 2018. Mes deux questions nous conduiront peut-être à nuancer vos propos.

Un certain nombre de budgets annuels ne sont pas apurés d'une année sur l'autre et donnent lieu à des reports de charges. On parle aujourd'hui d'un volume financier représentant près de 10 % du budget de la défense. Pouvez-vous nous apporter des précisions à cet égard ?

En matière d'opérations extérieures, la France joue aujourd'hui un rôle remarquable et exceptionnel. Son niveau d'engagement actuel est supérieur de 30 % aux contrats opérationnels prévus dans la loi de programmation militaire. L'utilisation intensive de nos forces armées fragilise leur capital opérationnel et humain. Nos forces ne risquent-elles pas d'avoir des difficultés à se régénérer ?

**M. Christian Cambon, président.** – J'indique que nous discuterons en commission de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale le 17 octobre et qu'un débat sur ce sujet aura lieu en séance publique le 24 octobre.

**M. Jean-Claude Bodin.** – Je fais partie du comité de rédaction de la revue stratégique. Sans vous dévoiler de secrets, je peux vous dire que nous sommes parvenus à un consensus sur l'analyse de la situation internationale. Cette revue, qui est examinée ce matin en conseil de défense et dont vous discuterez le 17 octobre, répond aux questions que soulevez.

La loi de programmation militaire sera la traduction financière de cette revue. L'évolution des crédits de la défense est connue jusqu'en 2022. Ces crédits ne permettront pas d'atteindre l'objectif de 2 % du produit intérieur brut en 2022. Un saut important devra donc être effectué pour y parvenir en 2025.

L'augmentation des crédits de politique immobilière en 2018 est une réalité, notamment en crédits de paiement. Le report de charges de l'année 2017 sera important, de l'ordre de 150 millions d'euros sur les dépenses d'infrastructures. Un des enjeux de la loi de programmation militaire sera bien sûr l'évolution de la ligne de crédits des dépenses d'infrastructures sur l'ensemble de la période. L'opération Barracuda va s'étaler sur une dizaine d'années. Dans ce type d'opérations, les engagements doivent être tenus.

Vous m'avez interrogé sur le calage entre l'arrivée des matériels et les programmes d'infrastructures. Il existe évidemment un risque de décalage si l'effort n'est pas soutenu sur la durée. La prochaine loi de programmation militaire prévoit la livraison de matériels en quantité importante dans les domaines aéronautique et maritime. Si nous ne mettons pas en œuvre les programmes dans les temps, un certain nombre de régiments ne disposeront pas des installations techniques et des hébergements adaptés.

Vous avez évoqué le rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Nous devons prendre en compte les demandes du personnel figurant dans ce rapport dans la prochaine loi de programmation militaire.

La réorganisation du service d'infrastructure vise à renforcer la compétence des ESID, les établissements du service d'infrastructure. Il s'agit de spécialiser des établissements dans un type de travaux afin qu'ils puissent apporter leur savoir-faire aux autres établissements lorsque ces derniers conduisent des opérations du même type.

Ce renforcement de compétences est très important dans le domaine sensible du nucléaire. Le service d'infrastructure avait une compétence limitée dans ce domaine. À Toulon, nous concédions jusqu'à la maîtrise d'ouvrage à DCNS. Nous sommes en train de reprendre ces éléments et de former le personnel en liaison avec le CEA, le Commissariat à l'énergie atomique. Le ministère de la défense est le seul à avoir conservé un service constructeur : ce service doit être à la hauteur en termes d'évolutions techniques.

La loi de programmation militaire devra prévoir un renforcement des effectifs de cadres et d'ingénieurs. En revanche, nous allons progressivement externaliser certaines activités – je pense en particulier à l'entretien courant des immeubles – afin de nous consacrer aux activités ayant une forte valeur ajoutée pour les armées.

J'en viens aux reports de charges. Leur montant dépendra des conditions de la fin de gestion 2017, lesquelles font actuellement l'objet de discussions avec Bercy. Il se situera vraisemblablement autour de 3 milliards d'euros. Ce report ne doit surtout pas s'aggraver.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 contient un certain nombre de dispositions sur les restes à payer et les reports de charges qui nous inquiètent beaucoup. La construction de la loi de programmation militaire repose sur l'existence d'un report de charges à peu près constant. Diminuer sensiblement les reports de charges signifie des crédits d'investissement en moins. J'attire donc votre attention sur le fait qu'une partie du projet de loi de programmation des finances publiques, qui peut se comprendre dans le cadre de la politique générale du Gouvernement, pourrait avoir des conséquences importantes pour le ministère des armées.

La construction des bases de défense répondait aux objectifs de réduction des effectifs qui nous ont été imposés entre 2008 et 2012, puis prolongés jusqu'en 2015. Pour revenir en arrière sur les bases de défense, il faudrait octroyer des effectifs importants au ministère. Nous ne les avons pas. Les effectifs supplémentaires dont nous disposons doivent être affectés à l'activité opérationnelle et non au soutien.

Il est par ailleurs nécessaire de réorganiser le soutien. Il s'agit de faire en sorte que la relation entre le commandant de la base de défense et le commandement des unités soutenues soit un peu plus forte. Il s'agit également de donner aux états-majors de zones à l'échelon régional un droit de regard sur la façon dont les choses sont organisées entre les bases de défense afin de faire remonter toute anomalie dans la répartition des moyens.

Des indicateurs ont été mis en place sur la qualité du service rendu par les bases de défense. Le taux de satisfaction se situe autour de 80 %. L'objectif est de continuer à augmenter le niveau de prestations.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Monsieur le secrétaire général, pourquoi les intérêts du ministère des armées ne sont-ils pas pris en compte lors des cessions immobilières ? On peut comprendre que la ville de Paris ait besoin d'une aide importante de l'État pour créer des logements sociaux, compte tenu du prix des terrains, mais cette aide doit relever de l'État, pas du budget des armées.

Ma première question porte sur l'agence de reconversion. Son taux de reclassement du personnel se maintenait à 60,3 % en 2016, alors que l'objectif était d'atteindre 65 %. Quelles mesures ont été prises pour enrayer cette dégradation ?

Ma seconde question s'adresse à notre commission en général et à son président. Pourquoi les programmes 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » relèvent-ils de la commission des affaires sociales et non pas de la nôtre, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Monsieur le contrôleur général, vous nous avez dit que vous prévoyiez un budget de 159 millions d'euros pour 40 000 réservistes. Or il avait été envisagé de porter à 72 000 le nombre de réservistes de la Garde nationale en 2017. Comment ce budget se ventile-t-il entre les différentes armées ? Une part du budget est-elle affectée à la réserve citoyenne ?

**M. Pascal Allizard.** – Les personnels sous-mariniers s'inquiètent d'une éventuelle disparition de la bonification des heures de plongée dont ils bénéficient aujourd'hui. Qu'en est-il ?

Ma seconde question porte sur le rythme des livraisons du fusil d'assaut HK 416. Les moyens humains mis en place pour réceptionner et valider qualitativement les livraisons manquent, ce qui crée un goulot d'étranglement et ralentit l'équipement concret des personnels. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

**M. Philippe Paul.** – Monsieur le secrétaire général, s'agissant des recettes exceptionnelles, l'ancien ministre de la défense avait évoqué la vente de fréquences hertziennes, pour un montant apparemment très élevé. Qu'en est-il ?

**M. Jean-Claude Bodin.** – Un certain nombre de fréquences hertziennes ont été cédées en 2010, des redevances ont été instaurées pour leur utilisation, mais ce dossier est clos.

Les cessions immobilières ne font pas simplement l'objet de discussions entre la ville et le ministère des armées. Compte tenu des enjeux, les décisions relèvent d'un niveau plus élevé. Un travail technique est organisé sous l'autorité du préfet de région, en relation avec les services de la ville, le ministère des armées et la Direction de l'immobilier de l'État à Bercy. Ensuite, il appartient au politique de trancher.

L'agence de reconversion a procédé à 12 800 reclassements en 2016. Je vous communiquerai le nombre précis pour l'année 2017. Le nombre de reclassements est en diminution de 5 %. Cette baisse est liée non pas à un manque de dynamisme de l'agence, mais au fait que les armées essaient de garder leur personnel le plus longtemps possible et qu'elles proposent des renouvellements de contrats. À titre indicatif, 35 % des reclassements de l'agence sont réalisés en CDI, contre 14 % pour Pôle Emploi. Si l'on y ajoute les reconversions dans la fonction publique, le taux de reclassement atteint 46 %. C'est un taux satisfaisant.

Madame Garriaud-Maylam, les 72 000 réservistes que vous évoquez comprennent les réservistes de la police et de la gendarmerie. Les réservistes de la défense sont au nombre de 40 000.

En 2017, nous allons dépenser 163 millions d'euros pour la réserve. Les 40 millions d'euros que nous n'avons pas obtenus feront l'objet de discussions en fin de gestion. Dans le projet de loi de finances pour 2018, nous prévoyons une dépense de

193 millions d'euros, 159 millions d'euros de dépenses de titre 2 et 34 millions d'euros hors titre 2.

Je vous adresserai une réponse par écrit concernant la réserve citoyenne en particulier.

Les sous-marinières n'ont pas à s'inquiéter : il n'est pas prévu de supprimer leur indemnité. Nous veillerons à ce qu'ils ne perdent pas leur avantage dans le cadre de la réforme des retraites. S'ils le perdaient, l'activité de sous-marinière rencontrerait de très sérieuses difficultés.

Enfin, je ne connais pas la réponse à votre question sur les livraisons de fusils d'assaut.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur le secrétaire général, quel est votre sentiment sur le service national universel ? De votre point de vue, quels sont les grands enjeux de la loi de programmation militaire ?

**M. Jean-Claude Bodin.** – Il me semble évident que le service national universel ne peut pas relever uniquement du ministère des armées. Nous sommes totalement incapables d'accueillir 800 000 jeunes Français pendant un mois, faute de locaux, d'encadrement et de moyens. Cela étant dit, cette mission nous concerne directement, d'abord parce que le lien entre les armées et la Nation est l'une de nos préoccupations, ensuite parce que nous organisons la Journée Défense et Citoyenneté, mais aussi le recensement des jeunes en liaison avec les collectivités locales, *via* l'application *Ma JDC sur mon portable*.

Une mission d'inspection ministérielle et interministérielle est chargée de faire un état des lieux très précis des dispositifs existants. Par ailleurs, une commission interministérielle devrait être créée très prochainement afin de réfléchir au service national universel, à ses objectifs et aux moyens de les atteindre.

Mme la ministre des armées, Mme la secrétaire d'État auprès de la ministre et M. le ministre de l'éducation nationale ont écrit au Premier ministre conjointement sur ce sujet afin que leurs services soient associés à cette réflexion. L'Assemblée nationale a mis en place une mission parlementaire sur ce sujet. Les travaux vont s'engager. Ce qui est certain, c'est que cette question relève du niveau interministériel, en relation très étroite avec les collectivités locales. Pour notre part, nous avons proposé de réaliser une expérimentation en 2019 dans une région.

La grande nouveauté du projet de loi de programmation militaire par rapport aux exercices précédents, c'est que la trajectoire en crédits et en effectifs est connue. Cela étant dit, beaucoup de besoins apparaissent et les demandes d'équipements sont importantes. Les discussions sont difficiles et tendues, ce qui est normal à ce stade. Cela a été dit, le niveau d'engagement des armées est supérieur de 30 % aux contrats opérationnels. Du coup, les matériels vieillissent. Il y a également des besoins en infrastructures. La condition du personnel doit aussi être prise en compte. Les besoins dépassent largement les ressources ! Il va donc falloir faire des choix et prendre en compte la revue stratégique. L'évolution des menaces pourrait nous conduire également à revoir des orientations décidées antérieurement.

Malgré tout, les besoins exprimés par les armées s'inscrivent dans la continuité de la précédente loi de programmation. Des programmes vont être poursuivis. Compte tenu de

l'évolution des techniques, il faudra également prévoir des crédits afin de favoriser l'innovation.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci de cette communication tout à fait intéressante et précise.

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

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes très heureux, monsieur le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, de vous accueillir pour nous présenter les crédits de l'action 2, « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129, « Direction de l'action du gouvernement ». Ces crédits représentent la moitié environ des 700 millions d'euros de ce programme rattaché au Premier ministre.

Cette action regroupe les crédits du SGDSN, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale proprement dit, ainsi que ceux de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, l'ANSSI, les subventions pour l'Institut des hautes études de défense nationale, l'IHEDN, et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice l'INHESJ, les fonds spéciaux et les crédits du Groupement interministériel de contrôle, le GIC.

Vous nous présenterez les crédits du SGDSN *stricto sensu* et ceux de l'ANSSI. Je remercie le colonel Emmanuel Germain, directeur-adjoint de l'ANSSI, qui remplace aujourd'hui Guillaume Poupard, qui n'a pu se joindre à nous.

L'Agence de sécurité des systèmes d'information représente environ la moitié des effectifs de l'action 2 du programme 129 et le tiers des crédits hors titre 2.

Depuis le rapport d'information de Jean-Marie Bockel de 2011 sur la cyberdéfense, notre commission suit attentivement la montée en puissance de cette agence, de ses activités et plus encore l'évolution de ses moyens, compte tenu des menaces qui pèsent sur nos opérateurs d'importance vitale et, plus généralement, sur nos entreprises.

Vous nous direz aussi quelles sont les perspectives de développement des deux instituts sous votre tutelle et vous nous indiquerez de quelle manière se développera le GIC, et ce dans le cadre de l'application de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Dorénavant, ce service à compétence nationale est adossé au SGDSN.

**Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – Je suis très heureux d'intervenir devant vous aujourd'hui.

Je suis accompagné du colonel Germain, Guillaume Poupard étant à Monaco, où il assiste aux Assises de la cybersécurité.

Le rôle du SGDSN est de coordonner l'action de l'État dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale et de mobiliser l'ensemble des ministères qui, directement ou indirectement, participent à la consolidation de notre système de défense et de sécurité.

Le SGDSN s'appuie sur ses trois grandes composantes que sont l'ANSSI, la Direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques et la Direction de la protection et de la sécurité de l'État. Il a trois missions principales. Il a une mission de veille, d'alerte et d'anticipation dans le champ de la défense et de la sécurité nationale et une mission de planification et de gestion des crises. Enfin, il est opérateur de sécurité dans le champ cyber avec l'ANSSI, mais aussi le Centre de transmission gouvernemental, le CTG, en charge de la sécurité des transmissions présidentielles et gouvernementales, et le groupement interministériel de contrôle, le GIC, en charge des interceptions de sécurité diligentées à la demande des services de renseignement, sur autorisation du Premier ministre, après consultation de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la CNCTR.

Par ailleurs, le SGDSN assure le secrétariat des conseils de défense, qui se réunissent désormais toutes les semaines sous la présidence du chef de l'État.

Depuis 2005, le SGDSN a évidemment dû intensifier son action et sa réactivité à la suite de la première grande crise de sécurité nationale que notre pays a connue depuis une cinquantaine d'années, c'est-à-dire depuis la guerre d'Algérie, crise qui a conduit à l'instauration de l'état d'urgence après l'attentat du Bataclan en 2016.

Le SGDSN prépare dans les meilleures conditions possibles les réactions de l'État. Ainsi en va-t-il du durcissement de nos dispositifs de sécurité, notamment dans le domaine cyber. Il veille à la robustesse de nos réponses face aux menaces, qui, on le voit en matière de lutte contre le terrorisme, se situent aussi bien sur le territoire national qu'à l'extérieur, notamment dans le cadre des opérations militaires conduites par la France au Levant ou dans la bande saharo-sahélienne, notamment au Mali.

Le projet de budget pour 2018 traduit l'expansion du SGDSN, du fait de ses rattachement récents – je pense notamment au GIC – et de la montée en puissance de l'ANSSI depuis 2009, dont les effectifs sont de l'ordre de 550 ETP. Les efforts budgétaires seront principalement orientés vers la fonction d'opérateur du SGDSN. L'augmentation des crédits et des effectifs sera prolongée pour l'ANSSI, qui se voit dotée de 25 équivalents temps plein supplémentaires cette année, l'objectif étant de parvenir en 2022 à un effectif de 675 ETP. Le GIC bénéficie cette année d'une augmentation de 15 ETP, l'objectif étant une croissance de 43 personnes à l'horizon 2020.

Pour l'ANSSI, les dépenses d'investissement serviront notamment à compléter le *data center* de Rosny. Pour le GIC, elles serviront à développer des systèmes d'interception plus performants.

Le SGDSN est aussi un budget de transfert vers les deux établissements publics dont nous assurons la tutelle, l'IHEDN, dont le budget s'élève à une dizaine de millions d'euros, et l'INHESJ, dont le budget est de 7 millions d'euros. Le budget du SGDSN assure également le financement d'un certain nombre de programmes interministériels mutualisés, à hauteur de 83 millions d'euros.

Sur ce budget global de 286 millions d'euros pour 2018, un peu moins de 90 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de personnel des divers groupements, agences, directions, centres et établissements que je viens de citer.

J'évoquerai maintenant les activités conjoncturelles du SGDSN. Comme vous le savez, le SGDSN a été impliqué dans la réalisation de la revue stratégique, actuellement en phase de finalisation. Il devra assumer les travaux de préparation de la loi de programmation militaire sur un plan interministériel. Il a pour mission de rédiger, pour la première fois dans notre pays, une revue de cyberdéfense, soit un Livre blanc consacré à la cyberdéfense. Les domaines de l'informatique, du numérique, d'internet constituent un immense champ d'activités économiques, humaines, de communication, d'échanges, mais également une source de conflictualité possible, de cyber-malveillance, de nuisances. L'État doit donc consolider son modèle, conforter ses moyens d'action, durcir ses dispositifs de protection, notamment ceux des systèmes informatiques de l'État et des opérateurs d'importance vitale. Il doit aussi sensibiliser la société, notamment les acteurs économiques, et élever le niveau général de cyber-protection. Grâce à l'action de l'ANSSI en matière de prévention et à la bonne réactivité des industriels, notre pays a finalement été moins touché que d'autres par les deux « rançongiciels ».

Telles sont les perspectives de travail dans ce domaine, qui fait l'objet d'une attention particulière du Président de la République et du Gouvernement. La mobilisation est constante, s'agissant en particulier de la gestion des crises et de la lutte contre le terrorisme.

Notre pays se voit contraint d'auditer systématiquement tous ces dispositifs : problématique de la sécurité dans les transports, les centrales nucléaires, les établissements Seveso. Notre rôle est de vérifier la bonne réactivité des chaînes étatiques et des opérateurs, dans le cadre de la planification des crises. Il ne s'agit pas d'exercices en chambre, c'est très concret ! Nous conduirons en 2018 un grand exercice national, Métropirate, et le plan Piratair. J'invite les membres de la représentation nationale qui le souhaitent à s'y associer. Pour connaître les réponses de l'État et leurs déclinaisons territoriales, la participation à ces exercices me paraît intéressante.

Par ailleurs, nous menons toute une série de travaux prospectifs. Nous avons publié l'année dernière un rapport intitulé *Chocs futurs*, qui attirait l'attention sur les risques liés aux technologies nouvelles : objets interconnectés, vulgarisation des technologies du génie génétique ou imprimantes 3D.

**M. Christian Cambon, président.** – On s'est souvent interrogé sur la multiplicité des organismes. Voilà quelques mois, le Président de la République a créé un Centre national du contre-terrorisme. Comment les choses s'articulent-elles avec le SGDSN ?

**M. Louis Gautier.** – Le SGDSN est un gros consommateur de renseignements. Par exemple, lorsqu'il décide de délivrer des autorisations d'exportations d'armement, il s'appuie bien sûr sur une documentation. Je pense également aux problématiques liées à Vigipirate : nous avons besoin d'une évaluation de la menace terroriste, laquelle est transmise par les services de renseignements, mais aussi d'une évaluation du risque, qui est fournie par nos propres services. C'est donc la conjonction de ces deux évaluations qui permettra de développer une politique publique, notamment en matière de renforcement des protections aériennes.

Par ailleurs, le SGDSN constitue le *back office* de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, notamment pour ce qui concerne l'anticipation des défis à relever. Il s'agit non pas de mettre en place une réaction immédiate, mais de construire une réponse pour l'avenir, grâce à une connaissance plus large que celle des services de renseignements.



Depuis maintenant dix ans, il existe une bonne articulation entre le SGDSN et la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, qui a été réformée et a vu ses moyens augmenter.

Nous assurons un soutien à la cellule créée par le Président de la République ; nous sommes consommateurs du renseignement pour mettre en place plans et préconisations de sécurité ; enfin, nous disposons d'une temporalité plus longue, indispensable à la compréhension des défis futurs de sécurité.

**M. Jean-Marie Bockel, en remplacement de M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Je suis toujours très heureux d'écouter M. Gautier, qui ne parle pas la langue de bois et connaît bien ces sujets.

Les crédits affectés à l'ANSSI ne font pas l'objet d'une ligne particulière dans la présentation du programme annuel de performances, et sont regroupés avec les crédits dont bénéficie le SGDSN. Ne serait-il pas utile de les isoler, dans la mesure où l'ANSSI est un service à compétence nationale et le principal destinataire des crédits de l'action n° 2 du programme 129 ?

Si nous avons bien noté la poursuite de la croissance des effectifs de l'agence, nous savons qu'elle se heurte à des difficultés pour recruter du personnel et le conserver, compte tenu des rémunérations pratiquées dans le secteur privé. Quelles réponses apportez-vous à cette lancinante question ?

Où en est le programme de construction du centre d'hébergement des dossiers sécurisés ?

Vous avez annoncé l'élaboration d'un Livre blanc dédié à la cyberdéfense. Or, depuis quelques mois, la commission des affaires étrangères du Sénat s'interroge sur la pertinence d'élaborer un nouveau rapport sur ces questions. Il conviendra bien entendu de tenir compte de la parution du Livre blanc, afin d'éviter toute redondance.

**M. Rachel Mazuir, rapporteur.** – Monsieur Gautier, vous avez beaucoup parlé de coordination, objectif que nous partageons tous. Vous l'avez rappelé, le GIC, qui est adossé à votre secrétariat général, a pris de l'importance. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

Les contrats de l'IHEDN et l'INHESJ arriveront à terme à la fin de l'année 2017. Pourrait-on envisager des contrats d'objectifs communs plus performants ? Il nous semble en effet qu'une telle démarche pourrait s'avérer intéressante.

S'agissant de la protection du secret de la défense nationale, où en est le projet de révision ? Un grand journal national indique aujourd'hui que, dans le domaine économique, les entreprises rencontrent des difficultés. La formation en la matière, qu'elle concerne l'administration ou les entreprises, pourrait-elle faire l'objet d'une démarche plus volontariste ?

Enfin, nos prédécesseurs s'inquiétaient de la lenteur du processus de mise en conformité des ministères. Avec les dispositions relatives à la protection des systèmes d'information, l'État a-t-il décidé de permettre la réalisation d'un tel objectif ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Le vote par internet, rendu possible en 2012 pour les Français de l'étranger, a été annulé très tardivement par le ministère des affaires étrangères, qui ne pouvait assurer la sincérité du scrutin. Des menaces cybercriminelles ont été identifiées pendant la campagne électorale pour l'élection présidentielle. La semaine dernière, le Président de la République, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, a annoncé que le vote par internet serait rétabli en 2022.

Que met en place l'État pour assurer la sincérité du vote en 2022 et, plus largement, éviter l'ingérence d'acteurs étrangers dans les campagnes électorales françaises ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Monsieur le secrétaire général, vous avez fait allusion à la mise en place du *data center* de Rosny-sous-bois. Quels sont l'état d'avancement et le coût de cette structure ?

Par ailleurs, le secteur de la cyberdéfense est-il en phase de recrutement ? Si oui, quels types de profils sont concernés ?

**M. Michel Boutant.** – La loi relative au renseignement de juillet 2016 prévoit, entre autres techniques de collecte, la mise en place d'un algorithme. Où en est ce projet ? Est-ce toujours le GIC qui doit le mettre en œuvre ? À quelles difficultés sommes-nous confrontés dans ce domaine ?

**M. Louis Gautier.** – Monsieur Bockel, si les documents budgétaires présentent globalement les choses, la ventilation exacte des ressources et des personnels est largement connue, notamment au travers des réponses que nous avons adressées aux questions des sénateurs.

Nous abordons à l'heure actuelle la deuxième partie du travail du Livre blanc consacré à la cybersécurité. La première partie, qui porte sur la gouvernance et l'organisation, a permis d'ouvrir les échanges. Hier, nous avons organisé un séminaire à l'École militaire avec les régulateurs, les agences techniques et les industriels sur les problèmes de souveraineté numérique. Nous tirerions grand bénéfice des discussions que nous pourrions avoir avec les membres de votre commission, et notamment les rapporteurs de travaux sur ces questions.

S'agissant du GIC, son rattachement au SGDSN est organique : soutien administratif et partage des bâtiments, des infrastructures et des grands programmes. Dans la chaîne opérationnelle, en revanche, il existe une étanchéité complète entre les demandes émanant des services de renseignements, la préinstruction de ces demandes par le GIC, la consultation pour avis de la CNCTR, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, l'autorisation du Premier ministre et l'exploitation des interceptions par les services.

L'une des gageures du SGDSN a d'ailleurs été de permettre le transfert d'agents dans un organisme juridiquement indépendant. Ce processus de régularisation n'a pas été simple, mais nous l'avons mené dans les meilleures conditions pour les personnels et le fonctionnement de l'État. Je le rappelle, l'objectif pour 2020 est de 223 ETP.

La Cour des comptes a effectué un contrôle du GIC : une régularisation de l'ensemble de ses *process* devra être conduite.

Le rattachement du GIC au SGDSN permet des mutualisations utiles. Je pense notamment à la protection de son enceinte, le groupement étant localisé aux Invalides.

S'agissant des deux instituts, l'IHEDN et l'INHESJ, une plus grande synergie serait souhaitable. Si l'agence comptable est désormais commune, il convient de développer des produits de formation partagés. Je souhaite donc que me soient proposées assez rapidement par les deux directeurs des maquettes prévoyant un certain nombre de modules en commun, les deux instituts étant désormais localisés sur le site de l'École militaire.

S'agissant de la protection du secret de la défense nationale, nous avons publié en décembre 2015 un rapport sur cette question. J'envisage la publication d'un nouveau document, qui précisera un certain nombre de points concernant la gestion, les habilitations et les procédures. Nous sommes en effet à la fin d'un travail de modification de notre réglementation, notamment de l'instruction générale interministérielle n° 1300, qui fixe les règles en matière de sécurité nationale. Il s'agit ainsi de faire converger notre système de classification avec celui de nos partenaires européens et des pays de l'OTAN.

S'agissant de notre lenteur à atteindre certains objectifs, la revue consacrée à la cybersécurité viendra préciser plusieurs points. En effet, face à l'élévation de la menace, l'ANSII ne doit plus être un simple prescripteur. À l'avenir, elle devra pouvoir mettre en œuvre rapidement les dispositions qu'elle préconise.

Par le passé, un certain nombre de ministères portaient à ces questions un intérêt assez faible, n'ayant pas perçu à quel point la cybersécurité concerne désormais tous les secteurs de la société. Je pense notamment à l'attaque menée contre le système de santé britannique. Désormais, la captation de données personnelles n'est plus seule en jeu, la cybercriminalité ciblant désormais le cœur du fonctionnement des administrations.

S'agissant de l'organisation des élections, nous avons pris, selon moi, la bonne décision. En effet, constatant, à la veille du scrutin, que le système de vote électronique n'était pas à l'abri d'attaques, nous avons dû annuler la procédure. Certes, cette décision a compliqué le travail des services consulaires et le vote des Français de l'étranger. Toutefois, la sécurité des élections conditionne leur crédibilité. Face à l'augmentation de la menace sur notre processus électoral au travers d'un faisceau d'indices, la SGDSN a pris les mesures adéquates, notamment la décision d'en revenir au vote manuel. Pour autant, il ne s'agit pas d'un abandon définitif du vote électronique ! Il nous faut simplement développer la protection de ce processus, qui doit être absolument imperméable.

Dans le cadre d'un vote physique, une certaine pondération est encore possible. La situation est totalement différente dans le cadre informatique, où une seule erreur entache la crédibilité de l'ensemble du processus, ce qui est inacceptable. Le problème est identique pour ce qui concerne les moyens de paiement mal sécurisés.

Un travail est donc mené par l'ANSSI, le ministère des affaires étrangères et les industriels sous-traitants, lesquels offrent aujourd'hui des solutions qui nécessitent d'être consolidées. Je constate d'ailleurs qu'un pays comme le Danemark, qui était passé au vote électronique, est revenu, considérant l'étendue des problèmes, au vote manuel.

Quoi qu'il en soit, la charge financière du dispositif repose sur le ministère des affaires étrangères, qui est l'opérateur en la matière. L'ANSSI accompagne ce mouvement, pour l'orienter et le certifier.

Pour ce qui concerne le *data center* de Rosny-sous-bois, le coût a été estimé à 25 millions d'euros, dont une grande partie est déjà engagée, pour une ouverture prévue en 2019, sur un site du ministère de l'intérieur.

Nombre d'entre vous ont évoqué la problématique du recrutement, qui est bien évidemment essentielle. La revue consacrée à la cybersécurité pointera la question de la formation initiale. En effet, les besoins de l'État, des opérateurs et des entreprises augmentent. Or le vivier est pour le moment trop restreint et nous devons donc adapter notre offre de formations. On estime ainsi que 10 % d'un budget informatique doit désormais être consacré aux fonctions de sécurité, ce qui donne une idée de l'effort à fournir en termes d'investissements et de personnels.

À l'ANSSI, nous nous efforçons de desserrer le goulet d'étranglement de deux manières. Bien qu'il s'agisse d'une agence « jeune », je ne souhaite pas que la pyramide des âges y soit complètement déformée. Nous souhaitons donc que les recrutements interviennent régulièrement, les personnes restant idéalement trois ans dans le cadre d'un CDD. Même si les conditions salariales ne sont peut-être pas aussi attractives que celles du secteur privé, l'expérience acquise à l'ANSSI constitue une sorte de brevet favorisant la suite de leur carrière.

Cela dit, il convient également de conserver les compétences et les connaissances. Plusieurs moyens sont à notre disposition : les évolutions de salaire liées à l'ancienneté, une meilleure reconnaissance de certaines qualifications professionnelles, certaines primes de technicité et la CDIisation. Pour autant, vous le savez, le but n'est pas de concurrencer les références salariales du secteur privé.

Je termine par la question très technique des algorithmes, pour lesquels nous avons demandé à reporter le temps de l'expérimentation. Le traitement des métadonnées est bien évidemment essentiel au perfectionnement de nos résultats en matière de lutte contre le terrorisme. Je ne peux donc qu'encourager une définition et une mise en œuvre rapide de ces algorithmes.

**M. Cédric Perrin.** – Monsieur le secrétaire général, vous l'avez dit, l'armée et l'État ont largement pris la mesure des enjeux du cyberspace.

Pour ma part, je souhaite évoquer la question des recrutements, et notamment la protection et la fidélisation des personnels. Si j'ai bien compris, à l'heure actuelle, on recrute des jeunes, à qui l'on donne une expérience pour leur permettre ensuite de travailler dans le privé. Comment les fidéliser, alors que les salaires sont bien inférieurs à ceux qui sont pratiqués dans le privé ? Doit-on faire appel à des personnels externes pour pallier les difficultés ?

Ma deuxième question est très simple : avez-vous les moyens de nos ambitions ?

Enfin, vous parliez tout à l'heure de la difficulté à sensibiliser les entreprises à une nécessaire cyberprotection. En tant que parlementaire, je peux vous dire que nous ne sommes absolument pas sensibilisés à cette question.

**M. Bernard Cazeau.** – En matière de cyberterrorisme et de prévention des administrations, quelles actions sont menées ? Je le rappelle, une opération de *phishing* menée au ministère de l'économie a piégé un nombre non négligeable de fonctionnaires.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Monsieur le secrétaire général, vous n’avez pas vraiment répondu à la question initiale posée par M. le président.

Le conseil des ministres du 14 juin dernier a créé une Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, qui comprend le Centre national du contre-terrorisme, directement installé à l’Élysée, lequel a pour mission de faire des notes de synthèse sur des renseignements. Vous-même êtes chargé d’assurer le secrétariat des conseils de défense, dont fait dorénavant partie cette cellule. Comment vous organisez-vous ? Car le Président de la République, comme tous ses prédécesseurs, est passionné par le renseignement et aime avoir accès à l’information brute.

Par ailleurs, comment s’organise le financement de cette coordination ? Ne peut-on parler d’un chevauchement de ces organismes, et je n’ai pas cité ceux qui dépendent du ministre de l’intérieur ou du Premier ministre ? Au demeurant, je ne suis pas hostile à l’idée qu’un Président de la République s’équipe d’une cellule de renseignement forte.

**M. Ronan Le Gleut.** – Monsieur le secrétaire général, il me semble essentiel d’élever le niveau général de cybersécurité de toute la société. À cet égard, je voudrais attirer votre attention sur une organisation allemande, *Deutschland sicher im Netz*, sous tutelle du ministère de l’intérieur, composée de 25 entreprises privées. Elle rédige des recommandations destinées aux TPE, aux PME-PMI, aux entreprises de taille intermédiaire, ainsi qu’aux ministères, et s’intéresse à la formation, qu’elle concerne les plus jeunes ou les seniors.

Ce travail pourrait, me semble-t-il, constituer une source d’inspiration.

**M. Louis Gautier.** – Monsieur Perrin, un effort de recrutement, de formation et de fidélisation est mené à l’ANSII. Par ailleurs, j’ai oublié de le préciser tout à l’heure, des mobilités interviennent avec d’autres acteurs de la cybersécurité, notamment toutes les directions des services informatiques.

En évoquant notre stratégie, j’ai mentionné la nécessité des départs. Toutefois, nous embauchons quelquefois à l’ANSSI des personnes seniors, autrefois recrutées en tant que juniors.

Votre représentation des difficultés de recrutement de l’ANSSI est liée à des constats appartenant au passé. Lorsque l’agence a dû doubler voire tripler très rapidement ses effectifs, la situation a été réellement tendue. Ces recrutements massifs ont cessé. Nous atteindrons d’ailleurs en fin d’année l’objectif fixé en loi de finances initiale, ce qui n’était pas le cas auparavant.

Pour ce qui concerne la sensibilisation des membres de la représentation nationale aux risques de cyberattaques, je n’ai pas l’impression que vous ignoriez la situation, vos interventions s’étant principalement concentrées sur ce sujet. Au demeurant, je suis tout à fait prêt à organiser un séminaire de sensibilisation à cette problématique.

**M. Christian Cambon, président.** – C’est dans nos projets !

**M. Louis Gautier.** – Monsieur Cazeau, le *phishing* que vous avez évoqué constituait un test, afin de connaître la réaction des personnels. Ils devraient être sensibilisés à ces questions et utiliser des systèmes sécurisés. Cette opération constitue sans doute la meilleure leçon possible s’agissant de la nécessité d’une certaine vigilance. Car c’est le comportement individuel qui est en cause ! Alors que nous avons été élevés avec l’idée

qu'internet constituait un vaste espace de liberté, il faut aujourd'hui nous gendарmer pour changer notre culture en la matière.

Pour les agents publics, il existe désormais une obligation de discipline. Cette hygiène informatique doit également s'appliquer dans les entreprises. Les premières conséquences qu'elles ont eu à subir, en termes de notoriété et de chiffres d'affaires, les conduisent à considérer que la perte occasionnée par une attaque est bien plus dommageable que l'investissement nécessaire à la sécurité.

Monsieur Poniatowski, votre intervention me charme. Comment m'étonner de la volonté du Président de la République d'être complètement informé, quand on connaît les défis auxquels est confronté notre pays ?

Dans le domaine du renseignement, l'information doit parfois aller vite. Il peut être normal que les chaînes de la coordination, qui vivent forcément à un autre rythme, ne participent pas au cycle opérationnel de gestion du renseignement. C'est la même chose en matière de maintien de l'ordre ou de gestion opérationnelle des armées. Il existe des temporalités différentes. La temporalité opérationnelle, c'est le temps réel. Les responsables politiques ou administratifs doivent être informés le plus rapidement possible. Quant à la coordination d'actions prospectives, elle s'inscrit dans une temporalité plus longue, essentielle à la continuité des actions de l'État. Le SGDSN n'a pas forcément besoin d'être dans la boucle de l'immédiateté, si ce n'est dans le domaine de la cyberprotection ou bien si son intervention est utile dans la mobilisation d'autres chaînes opérationnelles. Je pense notamment à la gestion des catastrophes dues à un ouragan. En revanche, la construction d'un plan Vigipirate nécessite des semaines, voire des mois. S'il s'agit d'assurer une meilleure protection des gares, cela prend encore plus de temps.

La réponse à votre question, monsieur Ladislas Poniatowski, s'inscrit donc dans la thématique d'une judicieuse articulation entre des temporalités différentes.

S'agissant de la formation à la cybersécurité, le Livre blanc permettra de faire le point sur cette question. Effectivement, tout ne vient pas de l'État ! Nous œuvrons beaucoup avec les opérateurs privés, comme en témoignent les contacts de l'ANSSI avec les pourvoyeurs de télécoms et un certain nombre d'industriels.

Nous procéderons ainsi à un état des lieux de ce qui se fait, notamment aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne. Notre avantage, c'est d'avoir transplanté la catégorie des opérateurs d'importance vitale à la dimension cyber. Cet outil permet de mettre en place des contraintes ou des suivis d'homologation ou de certification, qu'il s'agisse d'EDF ou de la SNCF. Une telle construction réglementaire n'existe pas en droit européen, même si l'on trouve la notion d'« infrastructure critique ». En réalité, la contrainte est assez faible, dans la mesure où nos contacts avec les acteurs concernés permettent une bonne compréhension mutuelle.

Ce point sera documenté dans le Livre blanc sur la cybersécurité. À nos yeux, les notions d'activités sensibles ou d'infrastructures critiques ne doivent pas recouvrir systématiquement la catégorie des opérateurs d'importance vitale, certaines activités essentielles ne relevant pas de celle-ci. L'ANSSI n'avait pas été configurée pour intervenir à TV5, qui n'est pas un opérateur d'importance vitale ! Toutefois, la mise en panne volontaire de TV5 entravait la liberté d'expression dans notre démocratie. Nous avons donc considéré

que cette chaîne assurait une activité essentielle du fonctionnement de notre pays et n'avons pas hésité à l'autoriser à mener des investigations.

De la même manière, il a semblé opportun de considérer que l'ANSSI pouvait être mise à la disposition du juge de l'élection, ce qui a permis de répondre à une interrogation des partis, lesquels ne sont pas, bien évidemment, des opérateurs d'importance vitale. Il n'est pas non plus question que l'État s'ingère dans leur fonctionnement ! Pourtant, ils sont indispensables au fonctionnement de la démocratie. Nous devons donc nous interroger en la matière, pour adapter le cadre de la loi.

S'agissant des élections, il a également été décidé de délocaliser l'ANSSI, en tant qu'expert technique à la disposition du juge constitutionnel ou du président de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle.

Tous ces points nouveaux seront traités dans le Livre blanc sur la cybersécurité.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, monsieur Gautier, de cette intervention tout à fait passionnante, qui trouvera son prolongement à la fois dans les projets que je soumettrai au bureau, mais aussi lors de la présentation de son rapport par M. Arnaud Danjean, mardi 17 octobre, à 15h.

*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.*

### **Nomination de rapporteurs**

La commission nomme rapporteurs :

. M. Gilbert Bouchet sur le projet de loi n° 821 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part ;

. M. Jacques Le Nay sur le projet de loi n° 822 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement ;

. M. Bruno Sido sur le projet de loi n° 705 (2016-2017) autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du protocole relatif au protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ;

. M. Gilbert-Luc Devinaz sur le projet de loi n° 706 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire.

## Questions diverses

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous rappelle qu'un séminaire sur le renseignement est organisé à votre attention le lundi 23 octobre.

Lors de la conférence des présidents du 5 octobre, le Président du Sénat a souhaité que notre assemblée aille vers le « zéro papier », dans le cadre d'une politique de développement durable. Ainsi sera prochainement expérimentée la dématérialisation des rapports, qui ne seront plus imprimés qu'à la demande, et pourront bien sûr être téléchargés librement sur le site internet. Il en va de même de l'envoi des convocations pour les réunions de la commission : sauf opposition, la convocation aux réunions des commissions sera envoyée sous forme électronique.

Pour manifester votre opposition, il suffit de cocher une case dans le formulaire de renseignements que la commission vous a remis : sept d'entre vous l'ont fait et continueront de recevoir une version papier de la convocation.

*La réunion est close à 12h45.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 10 octobre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons cet après-midi M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, qui va nous présenter le rapport annuel de la Cour sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Cette contribution essentielle à l'analyse de notre système de protection sociale marque traditionnellement le début de nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Celui-ci sera délibéré demain en Conseil des ministres et nous entendrons dès la semaine prochaine les ministres concernés et les dirigeants des différentes branches.

Le rapport annuel de la Cour apporte comme à l'accoutumée un nombre considérable d'éléments très stimulants pour notre réflexion. Il a tout d'abord le mérite de clarifier la réalité de la situation financière de la sécurité sociale, en confirmant ce que nous avons souligné lors de la discussion du projet de loi de financement de l'an dernier, à savoir la persistance d'un déficit élevé de l'assurance maladie et une tendance à l'accentuation des charges de retraite. Par ailleurs, le rapport de cette année contient un certain nombre d'analyses plus détaillées sur l'organisation des soins, sur les dépenses de médicament ou encore sur les aides aux familles.

Pour cette présentation, M. Didier Migaud est accompagné de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre, de M. Henri Paul, rapporteur général de la Cour, et de M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître.

Notre réunion fait l'objet d'une retransmission vidéo.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** - Je suis heureux de vous présenter notre rapport 2017 sur la sécurité sociale. Ce rapport est établi, comme chaque année, dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement. Il est destiné à accompagner le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui sera déposé demain sur le bureau de votre assemblée.

J'ai auprès de moi, pour vous présenter le travail de la Cour, Antoine Durrleman, président de la sixième chambre chargée de sa préparation, Henri Paul, président de chambre et rapporteur général de la Cour, Jean-Pierre Viola, conseiller maître, rapporteur général de ce rapport et Delphine Rouilleault, rapporteure générale adjointe. De nombreux autres rapporteurs ont contribué à ce rapport.

Dans le prolongement de son audit général des finances publiques de juin dernier, comme de ses précédents rapports annuels sur la sécurité sociale, la Cour s'est attachée à

approfondir l'analyse de la trajectoire financière de la sécurité sociale à l'horizon 2020 et de ses déterminants.

De cette analyse, la Cour a tiré quatre constats principaux.

Tout d'abord, la Cour constate que la réduction du déficit de la sécurité sociale et le reflux de la dette sociale se sont poursuivis en 2016, ce qui témoigne d'efforts certains de maîtrise des dépenses. Toutefois - et c'est le deuxième constat - la situation financière de la sécurité sociale n'est pas encore assainie. Ensuite, le caractère incomplet et fragile du redressement financier appelle à engager ou à amplifier des réformes structurelles qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre, ont des résultats importants. Enfin, pour accélérer le retour à l'équilibre, il convient d'exploiter beaucoup plus activement les marges importantes d'efficience que recèlent les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. Cette année, la Cour illustre ces marges dans deux domaines : le médicament et les soins médicaux.

De ces observations découle en définitive un message central et essentiel : si les progrès que relève la Cour sont très lents et encore inaboutis, et si la persistance des déficits depuis 2002 fragilise cet instrument majeur de solidarité entre assurés sociaux et entre générations qu'est la sécurité sociale, cette situation n'a rien d'inéluctable.

Revenir plus rapidement à l'équilibre financier, éteindre totalement la dette sociale, éviter par la suite de retomber dans la spirale des déficits et de l'endettement est non seulement indispensable, mais est, selon nous, possible.

J'en viens au premier constat de la Cour. En 2016, le déficit de la sécurité sociale a poursuivi le mouvement de baisse progressive engagé depuis 2010, année où il avait atteint le niveau historiquement élevé de près de 30 milliards, dans le contexte de la crise économique.

Ainsi, le déficit agrégé de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est établi en 2016 à 7 milliards, contre 10,3 milliards en 2015. Le déficit du régime général seul et du FSV, qui constitue l'essentiel des enjeux financiers, a été ramené pour sa part à 7,8 milliards, contre 10,8 milliards en 2015.

La Cour relève à cet égard cinq évolutions positives. En premier lieu, le déficit est revenu, pour la première fois, à un niveau inférieur à celui de l'avant-crise financière. Ensuite, pour la première fois également, la baisse du déficit a été pour l'essentiel de nature structurelle, indépendante de la conjoncture économique : le déficit structurel s'est réduit de 0,1 point de PIB. Par ailleurs, contrairement aux autres années, la réduction du déficit a été obtenue sans mesures d'augmentation nette des recettes. Pour la première fois encore, toutes les branches et le FSV ont vu leur solde s'améliorer simultanément. Enfin, grâce à la réduction des déficits, la dette sociale a confirmé le mouvement de reflux engagé en 2015 : elle a baissé de 5,3 milliards pour atteindre 151,1 milliards fin 2016.

La Cour met donc en lumière les progrès enregistrés en 2016, qui s'inscrivent dans une trajectoire de retour progressif à l'équilibre. Toutefois, un chemin important reste encore à parcourir pour assainir la situation financière de la sécurité sociale. Son déficit reste en effet très élevé. Il se réduit moins fortement qu'affiché et est de plus en plus concentré sur l'assurance maladie et l'assurance vieillesse. C'est le deuxième constat formulé par la Cour.

En ce qui concerne l'année 2016 tout d'abord, la Cour a établi quatre observations moins favorables que celles que j'évoquais à l'instant. Tout d'abord, le déficit a été minoré par un produit exceptionnel de contribution sociale généralisée (CSG) de 740 millions, dépourvu de base juridique, qui n'aurait pas dû être inscrit en recette de la branche maladie. Corrigé de cette écriture comptable, le déficit atteint en réalité 8,5 milliards, soit une diminution de 2,3 milliards qui est finalement du même ordre qu'en 2015. Ensuite, le déficit conserve toujours une importante composante structurelle. Ainsi, il aurait fallu environ 4 milliards de mesures supplémentaires de redressement pour parvenir en 2016 à l'équilibre structurel. En troisième lieu, comme c'est le cas depuis 2014, la réduction du déficit repose pour partie sur des recettes exceptionnelles, non reconductibles. Enfin, si le montant total de la dette sociale se réduit, une partie de celle-ci n'a pas été transférée à la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale) pour en assurer le remboursement, mais demeure portée par l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale). La répétition des déficits annuels conduit à faire grossir cette composante de la dette, qui est exposée à la remontée des taux d'intérêt à court terme et dont le remboursement n'est pas organisé.

Plus particulièrement, le retour de la sécurité sociale à l'équilibre se heurte aux déficits persistants de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse. En effet, la réduction du déficit de l'assurance maladie, corrigé du produit exceptionnel de CSG que j'évoquais à l'instant, se révèle très limitée, le déficit s'établissant à 5,5 milliards en 2016 contre 5,8 milliards en 2015.

Le déficit de l'assurance maladie représente désormais les deux-tiers du déficit total de la sécurité sociale. Il y a deux ans, c'était moins de la moitié.

En 2016, la branche vieillesse du régime général est certes pour la première fois à l'équilibre depuis 2004. Mais le FSV, qui finance une partie de ses dépenses, a toujours un lourd déficit. De ce fait, les retraites de base des salariés du secteur privé connaissent encore un important déséquilibre global, soit 2,8 milliards en 2016 après 4,2 milliards en 2015.

Pour ce qui concerne 2017, le déficit de la sécurité sociale va continuer à se réduire, mais moins fortement que ne le prévoyait la loi de financement pour 2017. La loi de financement pour 2017 prévoyait un déficit du régime général et du FSV de 4,1 milliards. La commission des comptes de la sécurité sociale avait revu à la hausse cette estimation à 5,5 milliards en juillet dernier. Compte tenu d'une progression des recettes plus forte qu'attendu, du fait d'une croissance plus rapide de la masse salariale, la commission des comptes réunie le 28 septembre dernier a ramené l'estimation du déficit à 4,4 milliards.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 présenté le même jour rehausse néanmoins à 5,2 milliards la prévision de déficit pour 2017. Cette révision est due à une modification du périmètre des recettes. En effet, le projet de loi supprime une mesure de financement dont la Cour avait souligné la complexité : la création d'une contribution supplémentaire à la contribution sociale de solidarité des sociétés, partiellement acquittée sous forme d'acompte versé en fin d'année. En outre, il met fin à une incertitude, également relevée par la Cour : le crédit d'impôt de taxe sur les salaires au bénéfice des associations et organismes à but non lucratif ne sera finalement pas compensé par l'État à la sécurité sociale.

En tout état de cause, malgré d'importants transferts de recettes en provenance de la branche vieillesse (1,7 milliard), le déficit de l'assurance maladie, qui pourrait atteindre 4,1 milliards, continuera de constituer en 2017 l'essentiel du déficit de la sécurité sociale.

La dynamique des dépenses reste en effet forte. La loi de financement pour 2017 a relevé à 2,1 % le taux de progression de l'Ondam (Objectif national des dépenses d'assurance maladie). Le projet de loi de financement pour 2018 porte en définitive la progression de l'Ondam à 2,2 % pour 2017 et la fixe à 2,3 % pour les années 2018 à 2021. Ces évolutions marquent une rupture sensible par rapport à la période récente au cours de laquelle le taux d'augmentation de l'Ondam avait continûment diminué (+ 1,75 % en 2016).

En outre, la progression réelle des dépenses en 2016 et en 2017 est pour partie masquée par les biais de plus en plus marqués qui affectent la sincérité de l'Ondam. Les cas de figure sont nombreux. Certaines dépenses sont ainsi rattachées à l'année suivante : c'est le cas d'une partie des dépenses des établissements de santé relatives aux molécules sous ou post autorisation temporaire d'utilisation (ATU), pour un montant de 180 millions en 2016. D'autres sont sorties de manière injustifiée du périmètre de l'Ondam : en 2017, une partie des dépenses de médicaments est ainsi reportée sur un nouveau fonds de l'innovation pharmaceutique, à hauteur de 220 millions. En outre, les diminutions de charges liées à des contractions de dépenses avec des recettes sont prises en compte en tant qu'économies alors qu'elles n'ont aucun effet sur le déficit de l'assurance maladie, puisque ses produits baissent aussi : c'est le cas de la part des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés prise en charge par l'assurance maladie, pour 270 millions en 2017. Enfin, certaines dépenses sont reportées sur d'autres financeurs publics, pour 410 millions en 2017, ce qui ne réduit en rien le déficit des administrations publiques dans leur ensemble. Ainsi en est-il du transfert à divers organismes hospitaliers de la contribution de l'assurance-maladie au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés. C'est une part croissante des dépenses qui échappe ainsi à l'Ondam. En définitive, quand on neutralise les effets de ces divers procédés, ce n'est pas de 1,8 % que l'ONDAM a progressé en 2016, mais de 2,2 %. Pour 2017, son augmentation prévisionnelle n'est pas de 2,1 %, comme affiché par la loi de financement pour 2017, ni même de 2,2 % comme réestimé par celle pour 2018, mais de 2,4 %. Dès lors, même si l'objectif a été respecté en 2016, pour la septième année consécutive, ce résultat a de moins en moins de portée.

La Cour ne peut qu'appeler à mettre fin aux pratiques qui affectent ainsi la sincérité de l'Ondam. En particulier, toutes les dépenses de médicaments devraient être prises en compte dans l'objectif, alors qu'une partie d'entre elles en a été sortie par la création du fonds de financement de l'innovation pharmaceutique. De plus, ce fonds a été doté par un simple jeu d'écritures comptables, sans que lui soient apportées de véritables ressources.

En ce qui concerne les années à venir, le projet de loi de financement pour 2018 prévoit un retour à l'équilibre de la sécurité sociale en 2019. Notre rapport souligne que cette prévision de retour à l'équilibre est fragile. Selon les prévisions du projet de loi de financement pour 2018, le déficit de l'assurance maladie devrait se contracter fortement en 2018, puis faire place à des excédents croissants à partir de 2019. Cette amélioration serait cependant due avant tout à une forte croissance des recettes, sous l'effet notamment de la hausse des droits de consommation sur le tabac et de la CSG. Ce que montre la Cour, c'est qu'il serait dangereux de faire reposer sur une embellie de la conjoncture le rétablissement pérenne de l'équilibre des comptes. Les dépenses d'assurance maladie augmentent en effet à un rythme rapide et leur progression risque de s'accélérer, possiblement au-delà des 2,3 % prévus pour l'Ondam entre 2018 et 2021. Ce risque découle non seulement des augmentations tarifaires accordées aux professionnels libéraux de santé (médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes...) et des augmentations salariales dans la fonction publique hospitalière, mais aussi d'un défaut persistant de maîtrise des dépenses de soins de ville. En effet, les dépenses de dispositifs médicaux, de transports, d'indemnités journalières et d'actes de spécialistes et

d'auxiliaires médicaux augmentent à des rythmes de moins en moins soutenables. Le seul poste de dépenses maîtrisé aujourd'hui est celui des médicaments.

L'évolution des dépenses de retraites est un autre facteur de risque. Le Conseil d'orientation des retraites, dans son rapport de juillet dernier, indique que l'augmentation des dépenses va s'accélérer à partir de 2018 et qu'en raison d'évolutions démographiques et économiques moins favorables, la situation des régimes de retraite va se dégrader beaucoup plus rapidement et plus profondément qu'il ne l'avait estimé l'année dernière. Ces nouvelles projections attestent du bien-fondé de la prudence à laquelle la Cour avait appelé dans son rapport de l'an dernier. Elle avait estimé que les perspectives financières du système de retraite qui avaient alors été rendues publiques étaient entachées de biais d'optimisme.

Dans son rapport, la Cour relève au surplus que la loi de financement pour 2017 a masqué la dégradation du solde de l'assurance vieillesse des salariés du secteur privé à partir de 2018. En effet, les prévisions établies dans l'annexe B de la loi, qui décrit l'évolution des agrégats de dépenses, de recettes et de soldes du régime général, de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV pour la période 2017-2020, ont intégré des transferts de recettes des trois autres branches de la sécurité sociale (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles et famille). D'un montant de 3 milliards d'ici à 2020, ces transferts modifiaient très sensiblement les soldes prévisionnels des branches par rapport à leur évolution spontanée. Pourtant, aucun élément d'information n'avait été transmis à leur sujet au Parlement dans l'annexe B. À l'évidence, il y avait là un défaut manifeste d'information du Parlement. De manière générale, les transferts incessants de recettes entre branches et avec le FSV que prévoient les projets de loi de financement, année après année, nuisent fortement à la clarté de la situation financière de la sécurité sociale et de ses branches.

À cet égard, l'observation de la Cour sur les prévisions de solde par branche contenues dans l'annexe B a eu un effet rapide et je m'en réjouis : d'après les informations qui nous ont été communiquées, dans le projet de loi de financement pour 2018, les prévisions de solde sont bien présentées à périmètres constants de recettes et de dépenses. Pour l'assurance vieillesse, FSV compris, elles font ainsi apparaître des déficits prévisionnels qui dépassent 3 milliards pour chacune des années 2018 à 2021.

Des économies supplémentaires sur les dépenses d'assurance vieillesse et d'assurance maladie apparaissent ainsi nécessaires pour garantir le retour durable à l'équilibre de la sécurité sociale à l'échéance de 2019, réduire au maximum l'accumulation de déficits laissés à l'Acoss et faciliter ainsi le remboursement de la dette sociale correspondante.

Revenir plus rapidement à l'équilibre financier de la sécurité sociale, mais aussi éteindre la totalité de la dette sociale d'ici à 2024, date à laquelle est prévue l'extinction de la Cades, sont des objectifs essentiels. En 2016, le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts contractés pour financer les dépenses sociales des années passées ont nécessité pas moins de 15 milliards. La Cour appelle ainsi les pouvoirs publics à fixer sans attendre une trajectoire de remboursement de la dette sociale aujourd'hui laissée à l'Acoss, en l'accompagnant de l'attribution des ressources nécessaires à la Cades.

Le caractère incomplet et fragile du redressement financier de la sécurité sociale appelle à engager ou à amplifier des réformes qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre, produisent des résultats importants. C'est le troisième des quatre constats du rapport.

On entend souvent dire que la France se réforme peu, dans le domaine de la sécurité sociale comme dans les autres. Cette assertion n'est pas exacte. Des réformes importantes et difficiles ont été faites. Elles obtiennent des résultats. Si j'ose dire, les efforts paient.

Dans son rapport de l'année dernière, la Cour avait ainsi souligné que les retraites de base et complémentaires des salariés du secteur privé avaient été réformées à plusieurs reprises depuis 1993 et que ces réformes avaient permis d'améliorer très nettement leurs perspectives financières, même si de nouveaux ajustements étaient à anticiper. Ces nouveaux ajustements seront d'autant moins douloureux qu'ils auront été engagés sans attendre et que la gestion des retraites sera assurée avec toute la rigueur requise.

À cet égard, l'analyse par la Cour des conditions de versement des pensions aux assurés résidant à l'étranger (6,5 milliards en 2015) montre que les actions de contrôle mises en œuvre sont nettement insuffisantes au regard des risques de fraude : certaines situations sont tout à fait aberrantes.

Afin de réduire ces risques, la Cour recommande de développer les échanges informatisés de données avec les régimes des pays représentant les principaux enjeux, de mutualiser les certificats d'existence entre les régimes de retraite et de développer des contrôles sur place, ciblés notamment sur les assurés les plus âgés.

Après les retraites, la Cour dresse cette année un premier bilan d'ensemble d'une autre série de réformes de grande ampleur, celles des soutiens fiscaux et sociaux aux familles pour près de 60 milliards en 2015, engagées entre 2012 et 2015. Il s'agit de la baisse en deux étapes de l'avantage fiscal du quotient familial ; de la modulation des allocations familiales en fonction des revenus ; de la sélectivité accrue de la prestation d'accueil du jeune enfant et des fortes revalorisations de l'allocation de rentrée scolaire, du complément familial pour les familles nombreuses et de l'allocation de soutien familiale pour les familles monoparentales. À partir d'études pour la plupart inédites, la Cour éclaire de manière détaillée les effets des réformes sur la situation des familles en fonction de leur revenu et de leur configuration. Conformément aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics, des transferts massifs sont intervenus dans le sens d'une redistribution nettement accrue entre familles aux deux extrémités de la distribution des revenus.

Notre système de prestations familiales a ainsi connu une mutation historique, qui le rapproche de celui de la plupart de nos voisins : la quasi-totalité des prestations est désormais placée sous condition de ressources ; les aides fiscales et sociales aux familles n'ont plus un caractère globalement croissant avec les revenus ; la fameuse « courbe en U », qui reflétait l'augmentation des aides avec celle du revenu, principalement par le jeu du quotient familial, est désormais aplanie, sans être pour autant parfaitement linéaire. Mais notre politique familiale n'est pas exempte de limites, voire de contradictions, même après les réformes. La Cour a procédé à une mise en perspective internationale des aides aux familles qui montre que d'autres pays, au prix de choix plus affirmés, obtiennent parfois de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté ou de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. À cet égard, l'objectif de création de 275 000 nouvelles solutions de garde entre 2013 et 2017 sera loin d'être atteint. La garde des enfants en bas âge à l'extérieur du cadre familial, en crèche ou par une assistante maternelle, connaît des disparités territoriales et sociales majeures. Plus généralement, les comparaisons internationales auxquelles a procédé la Cour mettent en lumière des questions essentielles pour les objectifs et les outils de notre propre politique familiale. Faut-il mettre l'accent sur les prestations monétaires ou sur les

solutions d'accueil pour permettre à un plus grand nombre de mères de travailler ? Faut-il privilégier l'universalité des prestations ou les cibler plus fortement ? Faut-il continuer à apporter un soutien croissant en fonction du nombre d'enfants ou mieux prendre en compte des charges liées à la venue d'un premier enfant ? Faut-il maintenir une dualité de la gestion des aides sociales et fiscales aux familles, assurées respectivement par une branche de la sécurité sociale et par le budget de l'État, singularité que nous ne partageons qu'avec la Belgique ?

La Cour appelle ainsi à mieux mettre en perspective les enjeux de la politique familiale, à établir plus clairement ses priorités et à mieux articuler en conséquence ses outils.

Les réformes structurelles intervenues dans les domaines des retraites et de la famille contrastent très fortement avec la forme d'attentisme qui prévaut trop souvent en matière d'assurance maladie, qui est en déficit continu depuis 25 ans, soit une génération entière.

Bien entendu, l'enjeu financier n'est pas un objectif en soi. Si la Cour réitère ses avertissements, c'est bien parce que la persistance des déficits, qui alimentent la dette sociale dans les conditions coûteuses et alors même que d'importantes marges d'efficience existent, risque de remettre en question l'efficacité des politiques publiques que porte la sécurité sociale et, à terme, le dispositif essentiel de solidarité qu'elle constitue.

Voilà pourquoi il s'agit d'un enjeu fondamental, bien au-delà de toute considération étroitement comptable. Or, l'assurance maladie peine à remplir sa mission première, qui est d'assurer l'égal accès de tous aux meilleurs soins, en intégrant en permanence tous les apports, souvent très coûteux, du progrès médical. La protection qu'elle assure tend à s'éroder, comme la Cour l'a montré l'année dernière en analysant l'évolution générale des modalités de prise en charge des dépenses de santé et les difficultés importantes qui en résultent dans certains domaines, comme les soins bucco-dentaires. C'est pourquoi il convient d'exploiter beaucoup plus activement les importantes marges d'efficience que recèlent les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. C'est le quatrième et dernier constat sur lequel je souhaite revenir.

L'exemple du médicament, qui fait l'objet d'une partie du rapport, montre qu'il n'y a pas de fatalité à la dérive des dépenses quand une action cohérente, résolue et continue est conduite, et même si des gisements importants d'économies restent à mobiliser. La Cour met en effet en évidence l'importance des progrès intervenus dans la politique du médicament par rapport à la situation qu'elle avait constatée dans une précédente enquête en 2011.

La loi a complété ou précisé le cadre juridique de la fixation du prix des médicaments. Les ministres adressent à l'instance interministérielle qui négocie les prix avec les entreprises - le Comité économique des produits de santé (Ceps) - des lettres d'orientation qui fixent des objectifs de plus en plus exigeants. Une clause de sauvegarde plafonnant la dépense totale de médicaments et une contribution spécifique aux médicaments très onéreux de traitement de l'hépatite C ont été instaurées afin d'encadrer l'évolution des dépenses. Fait suffisamment rare pour être souligné, les dépenses de médicaments en ville remboursables par l'assurance maladie, à la dynamique très vive et constante jusqu'en 2010, sont orientées à la baisse. En 2015, elles ont retrouvé leur niveau de 2008 (29,8 milliards).

Mais, avec l'arrivée sur le marché de nouveaux traitements dont les prix demandés pourraient être très élevés, comme pour le cancer, l'assurance maladie est

confrontée à un défi de soutenabilité de la dépense de médicaments. Par ailleurs, même réduit par des remises, le prix de nombreux médicaments reste imparfaitement corrélé à leur apport thérapeutique réel. Des considérations de nature industrielle peuvent interférer et conduire parfois à des prix anormalement élevés. Des progrès importants restent nécessaires pour rééquilibrer la position de négociation des pouvoirs publics face à des entreprises pharmaceutiques mondialisées et pour gérer plus activement le stock des prix de médicaments anciens.

La Cour recommande ainsi de renforcer les moyens humains et matériels de l'instance qui négocie les prix, qui sont très insuffisants, de réviser des dispositions conventionnelles par trop favorables aux entreprises pharmaceutiques comme la garantie de prix européen, de développer l'évaluation médico-économique, encore trop rare, et enfin de rendre systématiques les révisions de prix et la transformation des remises en des baisses de prix passé un certain délai.

Aborder la question du prix des médicaments suppose de prendre la mesure d'une de ses composantes, le coût de leur distribution, qui n'est pas suivi par les pouvoirs publics. Pourtant, en 2015, ce coût a représenté le tiers de la dépense totale de médicaments dispensés par les pharmacies, soit 8,3 milliards, dont 7,4 milliards ont été perçus par les pharmacies elles-mêmes. En plus de leur rémunération réglementée de 5,4 milliards, ces dernières ont en effet bénéficié de 2 milliards de rémunérations supplémentaires, dont 1,5 milliard provenant d'avantages commerciaux accordés par les entreprises pharmaceutiques et 500 millions d'une partie de la marge réglementée de la distribution en gros. Le coût de distribution des génériques est particulièrement considérable : la moitié des dépenses de génériques sert en effet à rémunérer les pharmacies qui les dispensent. Cette situation contribue à placer les prix des génériques à un niveau nettement plus élevé que chez nos voisins. J'ai déjà eu l'occasion d'aborder cette question.

Dans une large mesure, le niveau du coût de distribution des médicaments est corrélé à la densité de pharmacies par habitant, pour laquelle la France est en deuxième position en Europe occidentale, après l'Espagne. Chaque pharmacie dessert ainsi en moyenne près de 3 000 habitants, contre 4 000 en Allemagne et 4 500 au Royaume-Uni.

En définitive, la Cour recommande une refonte des modes de rémunération des pharmacies afin de réduire les coûts de distribution, en les désensibilisant complètement au nombre comme au prix des boîtes vendues et en révisant les marges très élevées consenties pour la distribution des génériques. Elle propose aussi de favoriser la rationalisation du réseau officinal, notamment en encourageant le développement de modes de distribution alternatifs pour les médicaments à prescription médicale facultative : ventes sur internet et dans d'autres réseaux de distribution.

Bien entendu, ces évolutions devraient s'inscrire dans un respect strict et rigoureusement contrôlé par l'Ordre des pharmaciens des règles déontologiques qui s'appliquent à la profession de pharmacien.

Par ailleurs, un maillage territorial étroit des pharmacies doit être préservé afin d'assurer un accès de proximité au médicament, en ciblant des aides sur celles, 400 à 500 environ, dont l'existence pourrait être menacée alors qu'elles jouent un rôle essentiel.

Autre domaine sur lequel la Cour s'est penchée cette année : l'organisation des soins. Dans ce domaine, la recherche de l'efficience est un objectif majeur qui doit être



partagé par tous. L'assurance maladie ne saurait s'exonérer de l'effort demandé à l'ensemble des acteurs. En effet, si la Cour a noté les actions qui visent à faire revenir à l'équilibre financier les établissements sanitaires et sociaux dont l'assurance maladie assure la gestion, elle souligne que ces actions sont encore insuffisantes.

De fait, les questions de fond sont esquivées, notamment celle, centrale, du bien-fondé même de la gestion d'établissements de soins par l'assurance maladie, qui est sans synergies véritables avec sa mission de gestion du risque maladie. La Cour recommande donc d'aligner sur le droit commun les modalités de financement de ces établissements et d'engager la transformation du cadre de leur gestion pour favoriser, à terme, leur autonomie.

Plus généralement, la Cour rappelle que, loin de s'opposer entre eux, les objectifs de renforcement de la qualité et de l'accessibilité des soins et de maîtrise des dépenses sont en réalité convergents. Les exemples des soins de spécialité, des activités chirurgicales et de la télémédecine le mettent clairement en évidence. Tout d'abord, l'organisation de la médecine de spécialité – 16 milliards de dépenses de santé en 2015 – présente un paradoxe apparent : les médecins spécialistes sont de plus en plus nombreux mais les inégalités d'accès aux soins se creusent et favorisent le report de la demande de soins sur les urgences hospitalières.

Ces inégalités sont d'une part territoriales, entre les zones urbaines sur-dotées et les zones péri-urbaines et rurales sous-dotées, entre certains départements, et dans un même département entre certaines communes, qui se trouvent désertées par certaines spécialités ; d'autre part, ces inégalités sont financières, en raison de la croissance forte et continue sur le long terme des dépassements d'honoraires pratiqués par les spécialistes de secteur 2, de plus en plus nombreux. À l'inverse, les spécialistes de secteur 1 à honoraires conventionnels sont de plus en plus minoritaires dans certaines disciplines et dans les zones urbaines sur-dotées.

L'assurance maladie a développé tardivement des incitations financières à la modération des tarifs, qui ont favorisé un léger repli du taux moyen de dépassement d'honoraires des spécialistes de secteur 2. Mais, dans le même temps, les possibilités d'accès au secteur 2 ont été élargies pour les spécialistes de secteur 1. En définitive, l'assurance maladie ne dépense pas moins de dix euros en incitations financières pour éviter un euro supplémentaire de dépassement des honoraires conventionnels ! C'est ce que constate la Cour, en toute rigueur, en comparant l'évolution des dépassements des spécialistes de secteur 2 adhérents au contrat d'accès aux soins (CAS) à ceux des non-adhérents et en appliquant au montant de leurs dépassements de 2012 le taux d'augmentation des dépassements des non-adhérents entre 2013 et 2015. En 2015, 18 millions de dépassements ont ainsi été évités au regard de 183 millions d'incitations financières.

Il faut aussi avoir conscience que les incitations financières de l'assurance maladie ne sont pas le seul facteur explicatif du repli du taux moyen de dépassement des spécialistes de secteur 2. Ce repli a en effet débuté en 2012, avant qu'elles n'entrent en vigueur, en raison d'une conjoncture économique dégradée, du plafonnement croissant de la prise en charge des dépassements par les complémentaires santé – à la suite notamment de la réforme des « contrats responsables » de 2014 – et de l'augmentation du nombre de titulaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), auxquels les médecins ne peuvent appliquer de dépassements, sauf exception. Dans ce contexte, la Cour recommande de mettre en œuvre des instruments de régulation plus contraignants. Elle préconise la révision des nomenclatures des actes médicaux, qui sont obsolètes et déconnectées des coûts ; le déploiement de forfaits de rémunération des soins médicaux pour les patients affectés par des maladies chroniques,

remédiant ainsi aux effets inflationnistes du paiement à l'acte ; la mise en place d'un conventionnement sélectif des médecins spécialistes. Ainsi, dans les zones sur-dotées, seuls des spécialistes de secteur 1 devraient pouvoir s'installer afin d'y recréer une offre de soins financièrement abordable.

L'organisation des soins chirurgicaux – 5,9 millions d'interventions et près de 16 milliards de dépenses d'assurance maladie en 2015 –, quant à elle, se modernise : les surcapacités de chirurgie conventionnelle se réduisent et la chirurgie ambulatoire se développe, même si les objectifs fixés dans ce domaine par les pouvoirs publics à l'horizon 2018 ne seront pas atteints.

Mais la permanence d'une offre de soins éclatée entre un grand nombre d'établissements publics et privés pratiquant une gamme étendue d'opérations est, selon de nombreuses études, de nature à nuire à la qualité et la sécurité des soins, quand elle repose sur des équipes opératoires insuffisamment étoffées ou stables, ou lorsque ces équipes pratiquent peu d'opérations. On constate que 29 établissements comportent des services de chirurgie qui ont enregistré moins de 750 séjours en 2015.

La Cour recommande ainsi de concentrer plus fortement l'offre de soins chirurgicaux en fixant des seuils d'activité par site géographique d'établissement, et à terme par chirurgien, et en les faisant appliquer rigoureusement. De fait, moins de 6 % des actes chirurgicaux sont aujourd'hui encadrés par des seuils d'autorisation par établissement, et leur respect n'est pas toujours assuré. La Cour propose aussi d'organiser, dans le cadre des nouveaux groupements hospitaliers de territoire, une prise en charge chirurgicale graduée des patients selon la complexité des interventions que requiert leur état. En outre, l'outil tarifaire serait à mobiliser beaucoup plus activement pour assurer la pertinence des interventions chirurgicales et le développement de la chirurgie ambulatoire.

À cet égard, je voudrais attirer votre attention sur l'article 46 du projet de loi de financement. Il prévoit la suppression du mécanisme de dégressivité tarifaire, qui visait, depuis 2014, à inciter les établissements de santé à modérer le volume de certaines de leurs activités chirurgicales afin d'améliorer la pertinence des soins. Si ce dispositif présente des limites, la Cour estime qu'il concourt utilement à réguler l'activité des hôpitaux. C'est pourquoi elle appelle à le réformer pour en améliorer l'efficacité, suivant plusieurs pistes d'évolution présentées dans le rapport.

Enfin, comme le montrent les exemples étrangers, la télémédecine peut apporter une contribution majeure à l'accessibilité, la qualité et l'efficacité des soins. Pourtant, sa place demeure plus que marginale en France. Elle pâtit du manque de cohérence et de continuité de l'action des pouvoirs publics, qui multiplient les expérimentations sans financement stable ni évaluation, tandis que l'assurance maladie avance de son côté, de manière autonome. Pour que la télémédecine se développe, des préalables juridiques et techniques restent à lever. Après l'échec coûteux du dossier médical personnel, il faut désormais réussir la généralisation du dossier médical partagé. Des modalités de rémunération innovantes, s'éloignant de la rémunération à l'acte de chaque intervenant, sont à mettre en place.

C'est à la condition d'une stratégie forte et cohérente que notre système de santé pourra bénéficier des possibilités d'amélioration de la prise en charge des patients que recèlent les différentes formes de télémédecine, notamment la télésurveillance des patients

affectés par des maladies chroniques. Celle-ci pourrait dégager, selon certaines études, jusqu'à 2,5 milliards d'économies.

En conclusion, le retour à l'équilibre de la sécurité sociale est non seulement indispensable, mais il est possible. Les déficits ne sont en rien une fatalité. Encore faut-il que le mode de pilotage financier de la sécurité sociale soit à même d'éviter la spirale des déficits et de la dette.

Depuis 2011, la sécurité sociale revient progressivement à l'équilibre, mais c'est au prix de 37 milliards de hausses de prélèvements obligatoires et d'importants transferts de l'État : au-delà de la seule compensation des allègements généraux de charges, ce dernier a apporté à la sécurité sociale près de 4 milliards de ressources, alors même que son propre déficit se creusait. La période de croissance économique relativement forte, avant 2009, n'a pas été mise à profit pour remettre la sécurité sociale à l'équilibre. Celle-ci est entrée dans la crise avec de lourds déficits. Les 220 milliards de déficits accumulés entre 2002 et 2016 ont ainsi une origine essentiellement structurelle, indépendante de la conjoncture économique.

Afin d'éviter de reproduire à l'avenir une trajectoire de ce type, c'est un nouveau cadre de responsabilité qu'il importe de définir pour créer les conditions d'un équilibre pérenne, proscrire la formation de nouveaux déficits structurels et la résurgence d'un endettement social dont l'extinction reste pour partie à organiser.

La Cour propose les modalités de ce nouveau cadre de responsabilité, à partir d'une analyse rétrospective des déterminants du déficit persistant de la sécurité sociale depuis 2002, des limites des outils utilisés pour son redressement et des difficultés qui demeurent. Elle recommande ainsi d'articuler précisément les lois de financement de la sécurité sociale, les lois de finances et les lois de programmation des finances publiques, en organisant en particulier une discussion commune du volet « recettes » des lois financières afin de mieux éclairer le Parlement. Elle préconise également de rendre plus transparents les transferts entre branches et entre l'État et la sécurité sociale. Enfin, elle appelle à interdire le financement de déficits structurels dans le cadre de la gestion courante de la trésorerie de la sécurité sociale par l'Acoss et de mettre en place des mécanismes de lissage conjoncturel des recettes, en les alimentant quand la conjoncture est favorable et en utilisant les sommes ainsi mises en réserve quand elle se détériore.

La situation de l'assurance maladie et celle des retraites appellent des mesures rapides de redressement qui passent par l'engagement ou l'amplification de réformes structurelles. Ces réformes, si difficiles soient-elles parfois, obtiennent des résultats probants. Mais il faut, dans le même temps, aller au-delà de l'objectif du seul retour à l'équilibre pour reconstruire une cohérence d'ensemble du pilotage de la sécurité sociale qui mette sous une contrainte partagée l'ensemble des acteurs.

Certes, les déficits vont encore reculer en 2017 et, selon les prévisions, en 2018. Mais de telles améliorations ont déjà été constatées dans le passé sans être durables car l'effort s'est trop vite relâché. Faire des choix clairs, s'attaquer méthodiquement et avec ténacité par des réformes structurelles aux sources d'inefficacité et d'inefficience et poursuivre ces actions avec détermination dans la durée sont autant de leviers pour préserver le haut degré de protection sociale de notre pays. C'est dans ces perspectives que s'inscrivent les constats, les analyses et les recommandations de la Cour, étant entendu que le dernier mot vous revient, chers parlementaires.

**M. Alain Milon, président.** – Merci, monsieur le Premier président. Parmi vos observations, il me semble avoir reconnu celles que le Sénat avait formulées lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

En matière de retraites, chers collègues, je vous invite à vous reporter à la page 78 de la synthèse de la Cour des comptes : certains retraités de 117 ans perçoivent toujours leur pension !

La télé-médecine est certainement promise à un grand avenir mais la téléconsultation en vue d'un deuxième avis médical m'inquiète. Elle risque de mettre en danger la solidarité telle qu'elle a été définie en 1945 lors de la création de la sécurité sociale. Quant aux réseaux de soins, ils installent une médecine à deux vitesses.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Merci, monsieur le Premier président de la Cour des comptes. Est-ce la force de l'habitude ou mon attention plus soutenue ? Ce rapport, très complet, bien documenté, est surtout très pertinent à la veille de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Merci pour cette belle feuille de route.

Comme le président Milon, je constate que vos remarques sur la sous-estimation de l'Ondam pour 2017 corroborent notre analyse, effectuée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 et contestée par le précédent gouvernement. Vous soulignez une dégradation sensible des retraites, comme notre commission – nous avons proposé une mesure d'âge à 63 ans. L'équilibre a été trouvé mais sans le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Des mesures s'avèreront nécessaires.

En matière de dette, vous insistez fortement sur la nécessité de clarifier les rôles de l'Acoss et de la Cades. Ce n'est en effet pas le rôle de l'Acoss de gérer cette dette. Les pistes de la Cour destinées à maîtriser la dépense nous intéressent.

L'assurance maladie peine. Vous insistez sur de nombreuses marges d'efficience : médicament, molécules innovantes – nous avons mené une mission spécifique sur le prix du médicament –, télé-médecine... Autant de sujets dont la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat s'est saisie. La question des pharmacies trouvera facilement un écho au sein de notre commission, compte tenu de sa composition, tout comme vos remarques sur la médecine de spécialité, qui rejoignent les conclusions de deux rapports récents de la commission sur les déserts médicaux et la pertinence des soins.

Notre objectif, impératif, est l'équilibre des comptes. Vous dites que ce n'est pas impossible mais que les progrès sont trop lents. Vous proposez une stratégie. Je vous en remercie. Mes questions sont inspirées de vos conclusions. Dans son chapitre sur le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale, la Cour met en évidence le brouillage qui s'est instauré dans le financement de la sécurité sociale à mesure que les cotisations cédaient la place à d'autres sources de financement. Elle montre les effets sur le solde de l'assurance vieillesse des transferts opérés au profit de l'assurance maladie tandis qu'elle plaide par ailleurs pour la budgétisation des prestations familiales. Comment envisagez-vous aujourd'hui la place des notions d'assurance et de contributivité dans le financement des régimes d'assurance vieillesse, d'incapacité et d'invalidité, d'accidents du travail et maladies professionnelles ou encore d'assurance chômage, qui ne sont pas dans le champ de la sécurité sociale mais dont le Gouvernement envisage d'alléger les cotisations ? Sont-elles encore pertinentes ou la diversification des financements a-t-elle vocation à les faire disparaître ?

La Cour plaide, depuis plusieurs années, pour un examen conjoint des recettes de l'État et de la sécurité sociale. L'autonomie, relative, des finances sociales à raison de la nature des recettes – cotisations – ou des dépenses – prestations – que reconnaissait l'existence des lois de financement a-t-elle encore une justification ?

**M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss.** – Monsieur le Premier président, vous faites allusion à la nécessité de mettre fin à l'endettement social. Préconisez-vous au Parlement de donner une nouvelle autorisation de transfert de déficits de l'Acoss à la Cades ? L'an dernier, le précédent gouvernement en avait annihilé la possibilité. Ne serait-il pas plus pertinent d'augmenter la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) de quelques dixièmes de point plutôt que d'augmenter la contribution sociale généralisée (CSG) de 1,7 point ? Le stock de la dette de l'Acoss était l'an dernier de 30 milliards, financés à court terme et exposés au risque de hausse des taux d'intérêt.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Merci de votre éclairage. Les Français entendent, depuis plusieurs années, que le déficit de la sécurité sociale est récurrent. Ils ont parfois lieu de se plaindre des prestations qui leur sont offertes. Lorsqu'il y a un déficit, on s'attend à une amélioration. La situation est difficile à accepter pour les Français.

Page 69 de sa synthèse, la Cour évoque la budgétisation des prestations familiales. Cette idée fait écho à leur concentration sur les familles modestes, dans une logique de lutte contre la pauvreté dont on ne peut que se féliciter. La politique familiale n'a-t-elle plus vocation à relever de la sécurité sociale ? Doit-elle s'intégrer dans les autres dispositifs de redistribution horizontale ?

**M. Yves Daudigny.** – Merci, monsieur le Premier président, de cet exposé. Celles et ceux qui ont soutenu l'action du précédent gouvernement n'ont pas à en rougir, puisqu'il a obtenu des résultats : maîtrise des dépenses, réduction des déficits. Le dossier du médicament contre l'hépatite C a bien été géré par le ministère de la santé. Citons également la politique familiale accordant la priorité aux familles les plus en difficulté.

Nous partageons l'objectif de la Cour d'un retour à l'équilibre de l'assurance maladie, difficile à atteindre en raison de défis importants : maladies chroniques, allongement de la vie, territoires désertés par la présence médicale.

Est-il possible, aujourd'hui, de réduire les dépenses sans mettre en danger le fonctionnement des hôpitaux et la sécurité des patients, notamment dans les zones rurales où les services de proximité se diluent ?

Le président de la Mecss a souligné un point sensible : la Cades a épuisé son pouvoir de reprise de dette. La situation est invraisemblable. Un rapport souligne que l'Acoss a dégagé des bénéfices grâce à des emprunts à taux négatifs ! Faut-il augmenter la CRDS ? Aucun gouvernement ne l'a décidé depuis sa création.

Je partage vos propos sur les médicaments génériques. Les médecins n'ont pas suffisamment été associés à leur promotion. Dans le domaine du médicament, des efforts considérables de maîtrise des coûts, de l'ordre d'un milliard d'euros par an, ont été fournis. La dernière loi de financement de la sécurité sociale comportait des mesures sur les autorisations temporaires d'utilisation (ATU). Ne craignez-vous pas que ces restrictions conduisent les laboratoires à ne plus mettre de médicaments innovants sur le marché français – ou à les

introduire plus tard en France qu'en Allemagne ou ailleurs ? Ce serait regrettable pour nos malades. Le système ATU a pourtant été salué à l'échelle mondiale.

**Mme Catherine Deroche.** – Vos observations reprennent celles qu'avait faites le Sénat lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale de 2017. Notre système d'encadrement de l'innovation thérapeutique est obsolète, malgré la notion d'ATU. Cette commission devra y travailler pour répondre aux attentes des patients, des médecins et des laboratoires – qui font un travail considérable. Dans le domaine de la médecine de spécialité, s'il y a une telle fuite du secteur 1 vers le secteur 2, c'est que la tarification des actes en secteur 1 est insuffisante. Je n'ai pas compris l'équilibre que vous préconisiez entre zones sur-dotées et sous-dotées. Concernant les retraites, doit-on aller plus loin que le simple contrôle des prestations versées à l'étranger ? La télémédecine peut être une solution pour le manque d'accès aux soins dans les territoires, mais elle bute aujourd'hui contre des obstacles réglementaires. L'élargissement des pratiques avancées par des professionnels de santé non médecins ne permettrait-elle pas de faire des économies ?

**M. Didier Migaud.** – Nous n'avons pas cherché à reprendre les propositions du Sénat : il se trouve simplement que nous partageons quelques préoccupations avec vous ! Ces observations s'inscrivent dans la continuité de ce que nous disons depuis plusieurs années. Comment le Parlement pourrait-il aborder ces sujets ? Si la création des lois de financement de la sécurité sociale, faisant du Parlement le décideur des recettes, des dépenses et du solde de ce budget, a été un grand progrès, nous pensons que ce cadre de réflexion aurait vocation à être modernisé : les lois de financement de la sécurité sociale pourraient être transformées en lois de financement de la protection sociale, incluant les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage ; le pilotage de la sécurité sociale pourrait être enrichi d'une vision structurelle, comme c'est le cas dans la loi de programmation des finances publiques, les soldes nominaux étant complétés d'une évolution des soldes structurels, ce qui permettrait de mesurer l'ampleur des efforts consentis indépendamment de la conjoncture ; les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pourraient faire l'objet d'une discussion générale commune, faisant apparaître une cohérence générale, compte tenu des transferts de l'État vers la sécurité sociale et les mesures fiscales.

Oui, monsieur Cardoux, nous préconisons une hausse de l'autorisation de transfert de déficit de l'Acoss vers la Cades, sans aller forcément au-delà de 2024. La gestion par l'Acoss d'une partie de la dette sociale n'est pas sans risque. Certes, les intérêts ont été négatifs une année ; mais cela ne durera pas.

Dans le domaine de la politique familiale, l'articulation est de plus en plus difficile entre les aides fiscales et les prestations. À l'exception de la Belgique, qui a un système analogue au nôtre, la majorité des pays a budgétisé l'ensemble des dépenses relatives à la famille.

Oui, monsieur Daudigny, on peut réformer l'hôpital sans mettre en danger la sécurité des patients et l'accès aux soins. C'est même parfois le maintien de certaines situations qui comporte un danger pour les patients. Oui, il faudrait davantage responsabiliser les prescripteurs et les patients. Il y a deux ans, nous avons constaté, à l'occasion d'une analyse comparative entre la France et l'Allemagne, à quel point l'esprit de responsabilité caractérisait cette dernière, avec des médecins qui acceptent les mesures de régulation et bénéficient dès lors de revenus supérieurs, et des patients qui acceptent de contribuer à un meilleur équilibre du système de santé.

Il faut plus de contrôle des retraites des résidents à l'étranger. Sur les perspectives financières de l'assurance vieillesse, la Cour a longtemps considéré que les hypothèses du Conseil d'orientation de retraites étaient un peu trop optimistes. Nous sommes heureux de constater qu'il a modifié sa vision – même si ce n'est pas très agréable... mais plus vite les mesures d'ajustement seront prises, et moins elles seront douloureuses. Nous avons fait l'année dernière la liste des mesures permettant d'aller vers l'équilibre.

**M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre.** – Nous constatons un double décalage concernant les finances sociales. Les cotisations ne représentent plus aujourd'hui que 55 % des ressources, la CSG représentant 29 % et les autres impôts et taxes 12 %, érosion que nous avons constaté dans notre étude d'il y a quelques années. L'effort contributif individuel est aussi de plus en plus décalé avec l'accès au droit : un système assurantiel à l'origine est devenu de plus en plus universel, depuis 1975 pour la branche famille et depuis la CMU pour l'assurance maladie. Les prestations en espèce elles-mêmes – invalidité, accident du travail ou vieillesse – ressortissent elles-mêmes d'un système mixte, avec le minimum contributif par exemple. La lisibilité du financement de la sécurité sociale s'en trouve entachée, sans compter ses évolutions incessantes. Nous tenterons l'an prochain d'éclairer ce sujet de l'adhésion au régime.

La politique familiale s'est vue transférée peu à peu vers le budget de l'État, avec les aides au logement par exemple. Les caisses d'allocations familiales distribuent aujourd'hui plus de prestations pour le compte des départements et de l'État que de prestations propres. C'est un point qui mérite réflexion.

Concernant la dette, plusieurs solutions s'offrent à nous si l'on veut respecter la date d'expiration de la Cades fixée en 2024 : soit nous définissons une trajectoire de prise en charge par l'Acoss, ce qui suppose d'affecter des ressources spécifiques et des réserves – comme les réserves inutilisées du fonds de réserve des retraites ; soit nous profitons des taux d'intérêt bas pour faire rembourser progressivement sa dette à chaque branche – ce qui suppose qu'il y ait des excédents suffisamment importants, soit 25 milliards d'euros.

L'hôpital reste l'armature de l'accès au soin qu'il était devenu à partir de 1958, les médecins libéraux étant moins nombreux et n'acceptant pas toujours l'affiliation à la sécurité sociale. Mais certains établissements ont une gamme de soins trop importante, à tel point que pour certains, les patients votent avec leurs pieds en fuyant l'hôpital de proximité pour celui du chef-lieu. Nous avons montré il y a deux ans combien certains établissements pouvaient avoir une activité insuffisante pour garantir la qualité des soins. Or ce n'est qu'à cette condition que l'hôpital gardera son trésor intact, qu'il avait conquis en cessant d'être un lieu d'abandon pour un lieu d'excellence : la confiance des patients.

Nous avons dressé la liste des pistes pour équilibrer l'assurance vieillesse dans notre dernier rapport. Il est important de prendre les mesures suffisamment tôt, et d'agir de manière concertée sur le régime de base mais aussi sur les régimes complémentaires, afin de répartir l'effort équitablement entre les générations. C'est ce dernier point qui fait de ce sujet un sujet aussi sensible.

**M. Michel Amiel.** – La sortie de l'Ondam du fonds de financement de l'innovation thérapeutique met en doute sa sincérité. On l'a vu en 2014, les antirétroviraux directs comme le Sovaldi utilisés contre l'hépatite C peuvent coûter des sommes considérables. Le dispositif spécifique alors mis en place a permis un règlement relativement satisfaisant de cette question, mais peut-il être généralisé ? Il n'y a pas lieu de conserver un

fonds pour l'innovation s'il ne permet pas l'accès de tous à cette dernière. Dans le cas du Sovaldi, cela n'avait pas été le cas, puisque sa prescription était réservée aux formes évoluées et on se retrouvait à dire aux gens : nous avons un médicament qui marche à 100 %, mais vous n'êtes pas assez malade pour en bénéficier...

La méfiance à l'égard de l'industrie pharmaceutique est malsaine : elle participe à la recherche et constitue un véritable fleuron économique pour la France, même si nous sommes passés en trente ans dans ce domaine de la deuxième à la sixième place. Auriez-vous des pistes pour une innovation simplifiée et apaisée ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Je remercie la Cour pour la partie de son rapport sur la branche famille. Merci pour la comparaison internationale qui constitue une véritable leçon de modestie pour la France, sans être pour autant déshonorante. Je me réjouis qu'il constate une augmentation des aides pour les familles les plus vulnérables, d'un côté de la courbe vers l'autre. Nous avons de surcroît procédé à ce transfert avec une grande rigueur, puisque la branche famille est quasiment en équilibre pour la première fois depuis fort longtemps.

Ces discussions ne me semblent pas dissociables de celle qui concerne les finalités de la politique familiale, qui poursuit de nombreux objectifs. Je suis très perplexe sur sa vocation nataliste par exemple et j'ai du mal à faire le lien entre les mesures prises en 2015 et la baisse de la natalité constatée en 2016 ; je sais que tout va vite aujourd'hui, mais... Je vous remercie de noter toutefois que le taux de natalité est plus élevé qu'ailleurs. Merci d'avoir relevé la pauvreté spécifique des familles avec un seul enfant.

Certes l'objectif des 275 000 places d'accueil n'a pas été atteint, car les aides à l'investissement des caisses d'allocations familiales aux collectivités territoriales ne suffisent pas à les rassurer sur les risques en termes de dépenses de fonctionnement que nous ne parvenons pas à réduire sans réduire la qualité de l'accueil. Pensez-vous qu'il faille faire de l'accueil des jeunes enfants une compétence obligatoire d'un quelconque niveau de collectivité ? Ne craignez-vous pas que les économies imposées aux collectivités ne fassent baisser le taux d'accueil ?

**M. Daniel Chasseing.** – Vous avez expertisé méthodiquement le sujet et découvert des irrégularités notamment concernant l'Ondam. J'ai été étonné par vos préconisations sur les pharmacies : dans le monde rural, il faut absolument les conserver. Je peux témoigner du travail qu'elles font, notamment pour les Ehpad, où elles sécurisent les prescriptions. J'ai rencontré de nombreux responsables de clinique : la chirurgie ambulatoire pourrait se développer encore car son coût est faible.

Je rejoins le président de la commission sur la télémédecine, qui doit être encadrée. Même si cela peut choquer mes confrères, ne faudrait-il pas refuser le conventionnement aux généralistes qui s'installent dans des zones hyperdenses ? De nombreux jeunes médecins voulant être salariés, les groupements hospitaliers de territoire ne pourraient-ils pas devenir les employeurs de généralistes qui s'installent en zone rurale dans des maisons de santé ?

**M. Olivier Henno.** – On croit souvent que les inégalités territoriales sont causées par les efforts de régulations ; or vous démontrez que non. Les spécialistes sont en effet de plus en plus nombreux, et cela ne les empêche pas d'être répartis de manière inégale. Le système suédois, que j'ai étudié, a renforcé l'accès aux soins des plus modestes tout en se réformant. La régulation n'est pas contradictoire avec la justice sociale.



**Mme Patricia Schillinger.** – Quel est l'impact budgétaire de la fin du droit d'option des assurés frontaliers travaillant en Suisse ? Il y a 9 000 dossiers en suspens ou en contentieux. Avez-vous analysé ce sujet ? Quel sera l'impact en Alsace-Moselle de la baisse des cotisations salariales ?

**M. Didier Migaud.** – Ces dernières questions devraient plutôt s'adresser au Gouvernement. Monsieur Henno, nous sommes en effet convaincus que des mesures d'économie sont possibles sans remettre en cause l'accès aux soins et leur qualité. Nous avons tenté d'illustrer cette conviction dans les domaines du transport sanitaire, de l'hôpital, des soins bucco-dentaires et ophtalmologiques : il n'y aucune fatalité au déséquilibre des comptes sociaux. Ce dernier est d'ailleurs une anomalie dans le monde : la France est le seul pays de sa catégorie qui accepte des déficits durables, alors que les dépenses concernées n'ont aucune raison d'être financées par les générations futures à travers l'emprunt.

**M. Antoine Durrelman.** – Les innovations pharmaceutiques ont toutes les chances d'être très importantes dans les années qui viennent. La sortie de l'Ondam du financement de ces spécialités onéreuses donne aussi à l'industrie un levier supplémentaire pour déployer sa stratégie de prix, qui a changé. Si l'industrie pharmaceutique réclamait autrefois un retour sur investissement, elle préfère aujourd'hui différencier ses prix dans tel ou tel marché selon la capacité à payer de chaque système de santé, et cibler des pays riches comme la France. Cela exige un rééquilibrage des termes de la négociation, d'adopter une position qui ne soit pas isolée, et donc de développer une capacité de négociation au niveau européen. C'est ce que le Gouvernement a commencé à faire pour le Sovaldi, mais ce suppose que les États membres s'accordent au lieu de croire qu'ils seront seuls gagnants dans une négociation pays par pays.

Ensuite, il convient sans doute de négocier les prix indication par indication et non pas rechercher un prix global. L'ATU est un atout pour notre pays, puisqu'il permet une mise à disposition rapide du médicament sur le marché, mais les pouvoirs publics pourraient reprendre la main si ces médicaments étaient tarifés par indication.

Enfin, une meilleure évaluation médico-économique des médicaments est indispensable. La HAS a de la peine à exercer cette mission et à revenir sur ses évaluations une fois que le médicament est sur le marché. Nous sommes convaincus que des leviers existent pour améliorer le système.

Nous n'avons pas examiné les systèmes d'accueil obligatoires des jeunes enfants qui existent en Suède, mais aussi en Allemagne où existe un droit opposable au mode de garde.

Nous sommes convaincus que les pharmaciens sont des acteurs essentiels mais certains connaissent des difficultés économiques dans des zones géographiques spécifiques. Avec moins de pharmacies dans ces zones, l'équilibre serait meilleur : d'ailleurs, certains professionnels estiment avoir besoin d'outils de regroupement ou de fusion.

Le problème de tarification de la chirurgie ambulatoire pourrait s'améliorer si le nombre de lits conventionnels diminuait.

Il est important que les groupements hospitaliers de territoire et les autres établissements de soins privés à but lucratif ou non lucratif travaillent ensemble. Si l'on veut imposer une prise en charge efficiente, tous les acteurs doivent s'impliquer. Sinon, les filières

publiques et les filières privées entreront en concurrence, ce qui se fera au détriment de la bonne utilisation des fonds publics.

Nous n'avons pas encore étudié la question des frontaliers suisses.

A la demande de votre commission, nous avons effectué une enquête sur le régime d'Alsace-Moselle il y a quelques années, régime uniquement financé par des cotisations patronales supplémentaires. Nous n'avons pas examiné l'effet des réformes récentes.

**Mme Véronique Guillotin.** – Avez-vous évalué l'impact des praticiens intérimaires sur l'équilibre budgétaire des hôpitaux ? Disposez-vous d'une cartographie ?

Ne faudrait-il pas prendre en compte les soins qui auraient été faits à l'hôpital pour évaluer le coût réel de la chirurgie ambulatoire ?

Ne faudrait-il pas développer la prévention pour réduire les dépenses de soins ?

Enfin, l'équilibre des comptes ne doit pas se faire au détriment de la qualité des soins. N'oublions pas non plus la fracture territoriale. *Quid* des nouveaux métiers, des délégations de tâches, de la télémédecine ?

**M. Didier Migaud.** – Sur ce dernier point, nous reviendrons devant votre commission présenter notre rapport sur l'avenir de l'assurance maladie : la sixième chambre devrait être en mesure de le faire fin novembre, début décembre. Un autre rapport vous sera présenté un peu plus tard sur l'accès aux soins.

Je vous invite à consulter le rapport très complet du député Olivier Véran sur l'impact des praticiens intérimaires : cette solution de court terme n'est pas satisfaisante car elle est coûteuse.

**M. Antoine Durrleman.** – Le prochain rapport sur la sécurité sociale de septembre 2018 traitera du virage ambulatoire : nous voulons mettre à plat ce transfert d'activités. Nous croyons aux nouveaux métiers et la loi est déjà intervenue en ce domaine, mais beaucoup reste à faire en matière de pratiques professionnelles. L'article 51 de la loi HPST de juillet 2009 prévoit une mécanique extraordinairement compliquée, si bien que peu de projets ont vu le jour. Des simplifications devront donc avoir lieu.

**M. Alain Milon, président.** – Merci pour vos interventions.

*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 19h55.*

**Mercredi 11 octobre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. François Toujas, candidat à la présidence du conseil  
d'administration de l'Établissement français du sang**

**M. Alain Milon, président.** – Nous recevons ce matin M. François Toujas, dont le Gouvernement souhaite renouveler le mandat à la présidence de l'Établissement français du sang (EFS), pour une durée de trois ans. Cette audition a lieu en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, qui prévoit l'audition préalable par les commissions parlementaires concernées, avant leur nomination, des présidents ou directeurs d'une dizaine d'agence sanitaires.

L'EFS est l'opérateur unique de la transfusion sanguine civile en France ; il collecte les produits sanguins, assure leur préparation et leur distribution, et contribue à garantir la sécurité de la chaîne transfusionnelle, du donneur au receveur.

Notre commission a toujours été particulièrement attentive à ces enjeux éthiques et sociétaux et à la préservation du modèle français du don du sang, qui repose sur des valeurs fortes : la gratuité, le bénévolat et l'anonymat. Le respect de ces valeurs doit être garanti alors que le contexte juridique et institutionnel dans lequel opère l'EFS a fortement évolué dans la période récente. S'il détient le monopole de la transfusion sanguine, l'établissement est entré en concurrence pour certaines de ses activités du fait de la requalification, par une décision de justice, du plasma SD en médicament.

Je souhaiterais, monsieur le président, que vous puissiez nous exposer les conséquences de cette évolution sur les missions et l'organisation de l'EFS. Une très large majorité du plasma entrant dans la composition de médicaments dérivés du sang vendus en France est issue de pays dont les conditions de collecte ne respectent pas les principes sur lesquels se fonde le modèle français. Comment assurer dans ces conditions le respect des valeurs auxquelles nous sommes tous attachés et la sécurité sanitaire ? Serait-il possible, selon vous, de mettre en place un mécanisme de traçabilité ?

Plusieurs autres évolutions consécutives à l'adoption de la loi « santé » de 2016 ont par ailleurs touché l'EFS, telle l'ordonnance du 20 octobre 2016 adaptant et simplifiant la législation relative à l'établissement et aux activités de transfusion sanguine. Quelle appréciation faites-vous de ce texte au regard des objectifs de qualité et d'efficacité assignés à l'établissement ?

Par ailleurs, toujours dans le prolongement de la loi « santé », le questionnaire préalable à un don du sang a été modifié en 2016. Quel a été l'impact de ce changement sur le nombre de donneurs et la sécurité du don ? Plus généralement, au regard de votre expérience à la présidence de l'EFS depuis cinq ans, comment envisagez-vous les trois années à venir ?

**M. François Toujas, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Établissement français du sang.** – C'est un très grand honneur pour moi de présenter à cette commission ce qu'a fait l'EFS pendant ces cinq dernières années – qui n'ont pas été un long fleuve tranquille, avec des tensions et des réussites – et ce qui pourrait se faire dans les trois années qui viennent dans l'hypothèse où mon mandat serait renouvelé.

L'EFS est le produit d'un très grand scandale sanitaire, celui du sang contaminé. C'est l'unique opérateur civil chargé de la collecte, de la préparation, de la qualification, puis de la distribution des produits sanguins labiles. Il comprend 9 800 collaborateurs et son budget est de 900 millions d'euros. Des sénateurs y seront sans doute sensibles, il a une réalité locale très forte, avec des équipes de distribution dans tous les établissements de santé.

C'est un service public qui porte haut les valeurs éthique et s'appuie sur la générosité du public. Le 19 octobre, il y aura une collecte de sang au Sénat ; j'espère que comme à l'accoutumée, ce sera une très bonne collecte, avec 120 poches de sang. Je vous invite à venir y participer.

C'est un acteur majeur de la santé publique car les produits sanguins labiles collectés n'ont aucune alternative thérapeutique, et cela pour un long temps. Nous collectons 10 000 produits par jour. L'établissement est à la fois un établissement public administratif et un établissement public industriel et commercial.

Producteur d'une ressource très rare et très précieuse, c'est un acteur stratégique qui répond aux besoins essentiels d'un million de patients tous les ans, 500 000 pour les produits sanguins labiles, 500 000 pour les médicaments issus de ces produits. Il manie des produits à la durée de vie limitée : 5 jours pour les plaquettes, 45 jours pour les concentrés de globules rouges. C'est un établissement sensible, puisqu'on lui a confié comme mission l'autosuffisance pour l'ensemble des produits au jour le jour.

Quel bilan faire de ces cinq ans ? L'EFS a toujours été au rendez-vous : nous avons été autosuffisants avec, en permanence, un stock de 12 à 14 jours pour faire face aux événements majeurs qui pourraient survenir. Les attentats ont été une période difficile. Mais le fait de disposer de ce stock a permis que les soignants ne se soient jamais posé la question de la rareté – ce qui n'a pas été le cas à Las Vegas il y a quelques jours.

L'établissement doit remplir sa mission sept jours sur sept, 24 heures sur 24. La sécurité sanitaire doit être assurée à très haut niveau. Tout président de l'EFS a toujours cela en tête. Nous luttons également contre les risques épidémiques émergents comme le chikungunya ou le virus Zika et avons réussi à y faire face grâce à des déploiements en urgence. Nous avons déployé des plans de continuité de l'activité et un dépistage systématique des dons collectés aux Antilles. Nous mettrons en place d'ici la fin de l'année une technique d'inactivation des risques bactériens. Pour renforcer la sécurité des donneurs, nous avons mis en œuvre une vigilance renforcée, notamment par la généralisation de gestes simples pendant et après le don.

La prise en compte de la sécurité a été fondamentale pendant les attentats. Tant à Nice qu'à Paris, nous n'avons jamais manqué de sang grâce à la rapidité de notre réaction et à notre politique de stockage.

L'EFS doit faire attention à son modèle économique, aujourd'hui équilibré mais fragile, selon lequel il se finance par sa propre activité. Les cessions de produits sanguins labiles connaissent une croissance faible mais réelle d'1 à 2 % par an.

Notre politique nationale d'achat a permis d'économiser une dizaine de millions d'euros. Nous avons aussi réduit le nombre de plateaux de qualification de 14 à 4. Nous avons engagé une négociation avec les représentants des plus de 9 000 collaborateurs pour nous doter d'un accord unique de réduction du temps de travail et d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, de manière à savoir de qui on aura besoin demain. On aura forcément moins besoin de médecins de collecte, puisque les infirmiers peuvent désormais administrer l'entretien pré-don.

L'EFS évolue dans un environnement menaçant : à la suite d'une plainte d'une entreprise pharmaceutique, le Conseil d'État a jugé le 23 juillet 2014 que le plasma thérapeutique sécurisé par solvant-détergent n'était plus un produit sanguin labile, mais un médicament. L'établissement se retrouve donc en concurrence avec d'autres possibles opérateurs, et ce n'est pas une mince affaire.

La croissance mondiale de la demande en plasma, matière première pour fabriquer des médicaments dérivés du sang, est très forte. Le plasma sur le marché est aujourd'hui à 80 % d'origine américaine. Objectivement, les conditions de collecte de ce plasma sont quelquefois extrêmement éloignées de ce que nous pratiquons dans notre pays, comme divers reportages diffusés récemment l'ont montré. Nous devons donc préserver notre modèle éthique et trouver un prix de cession compatible avec les grands équilibres économiques. Nous devons continuer à faire en sorte qu'éthique et efficacité soient compatibles.

Quels engagements prendrais-je pour un éventuel nouveau mandat ? Je veux d'abord continuer la transformation. Nous nous sommes engagés dans une réflexion prospective intitulée « EFS 2035 », pour laquelle nous avons mobilisé des experts y compris de l'extérieur de l'EFS. J'aurai cinq grandes priorités.

Il faudra imaginer et construire la collecte de demain avec les donneurs de sang. Sur les 1,7 million de donneurs réguliers, nous en perdons 170 000 par an : les donneurs vieillissent, dépassent l'âge de 70 ans à partir duquel ils ne peuvent plus donner, ou tombent malades. Le renouvellement des donneurs est donc un sujet fondamental. Il nous faut donc mieux connaître les donneurs, leur relation au don, mais aussi les non-donneurs et savoir pourquoi ils ne donnent pas. Il n'y a que 4 % de la population qui donne. Il faut donc mieux informer, mieux accueillir, mieux fidéliser. Il nous faut ainsi engager une transformation digitale, afin de disposer de nouveaux moyens de communication permettant de mieux communiquer avec les jeunes.

Il faudra améliorer la collecte dans les zones fragiles et éloignées, comme outre-mer, où nous devons gagner en autosuffisance, d'autant plus que les risques d'ouragans et de glissements de terrains par exemple y sont importants. Il faudra aussi mieux prendre en compte l'aspect qualitatif de l'autosuffisance : les donneurs doivent représenter la diversité phénotypique de la population, et nous devons veiller à collecter les sangs d'intérêt ou sangs rares.

Avec les risques protéiformes et la mutation des moustiques, nous aurons à gérer des risques émergents et devons donc améliorer la mise en place en urgence de plans de continuité, notamment concernant des maladies disparues mais qui pourraient revenir. Il est à

noter que l'EFS a une activité de recherche importante ; nous avons ainsi mis en œuvre en première mondiale une détection du Creutzfeld-Jacob même quand le patient est encore asymptomatique. Il faudra travailler sur d'autres risques. Mon mandat passé a été marqué par les attentats de Nice et de Paris, qui ont soulevé des questions de logistique. Il nous faudra aussi étudier ce que nous pouvons apprendre de la médecine de guerre.

L'EFS aura aussi à participer à une meilleure allocation des dépenses de santé. Peut-être en participant à l'élimination des actes médicaux inutiles et redondants. Il sera urgent et nécessaire de consolider la filière plasma matière première en lien avec l'opérateur de fractionnement.

Une révision des directives européennes sur le sang et les cellules est possible ; face à laquelle il faudra préserver le modèle français qui repose sur le refus absolu de la marchandisation du corps humain, dont le sang fait partie. Il ne faudra pas seulement défendre ce modèle, mais le promouvoir : il peut en effet constituer des solutions pour des pays aussi divers que le Liban, le Brésil ou la Chine.

Je souhaite donc m'inscrire dans le cercle vertueux de l'efficacité. C'est pourquoi je sollicite ce nouveau mandat, afin de continuer à promouvoir la transfusion dans une société fracturée, où le don du sang produit du collectif, de la cohésion sociale.

**M. Michel Amiel.** – Dans notre société où la transparence passe au premier plan, comment associer cette dernière avec la traçabilité ? Nous sommes nombreux à refuser la marchandisation du corps. Mais l'éthique a changé. C'est l'objet de la tribune signée par deux professeurs marseillais il y a quelques jours dans la *Libération* sur la valorisation des donneurs du sang. Comment les valoriser sans les payer en monnaies sonnantes et trébuchantes ? Par ailleurs, participez-vous à la recherche sur le sang artificiel ?

**Mme Florence Lassarade.** – Plus qu'une question, je veux partager un témoignage. L'idée que l'on puisse importer du plasma d'autres pays me fait frémir. J'étais en pédiatrie pendant les années 1980 et j'ai fait des transfusions à des hémophiles. M. Garretta a fait de nous des assassins. J'avais pourtant appelé le centre de transfusion de Bordeaux pour vérifier que le plasma avait bel et bien été chauffé... mais ce n'était pas le cas.

Quelles garanties avons-nous que cela ne se reproduira pas. En Belgique, 4 % d'hémophiles ont été contaminés, contre 95 % en France. À l'époque, les produits venaient de prisons américaines...

**Mme Frédérique Puissat.** – Nous, sénateurs, sommes attachés à nos territoires. Les zones fragiles ne sont pas seulement outre-mer, mais aussi dans la ruralité. Quand on supprime des points de collectes sans autre raison que la rentabilité, on manque à nos obligations et on n'améliore pas la collecte...

**Mme Brigitte Micouleau.** – J'ai reçu une association qui souhaitait me sensibiliser aux risques de transmission de la maladie de Lyme lors des dons de sang. Qu'en est-il ?

**M. Jean Sol.** – Qu'envisagez-vous en direction des jeunes ? Le renouvellement passe par eux. Qu'envisagez-vous pour assurer l'harmonisation des pratiques de traçabilité ? D'une région à l'autre, il y a des divergences.

**M. Guillaume Arnell.** – Je suis ravi de constater que vous avez englobé la dimension ultramarine de la France et ses problématiques propres dans votre projet. La Guadeloupe est très fortement accidentogène, et connaît souvent des problèmes d’approvisionnement. Comment comptez-vous aider l’établissement du sang local à faire preuve de pédagogie à l’égard de la population ? Il y a quelques années, l’idée de fermer l’établissement du sang local pour tout concentrer en Martinique avait suscité des craintes eu égard aux difficultés d’approvisionnement et à la forte dépendance au transport aérien.

**M. Yves Daudigny.** – Je me fais l’interprète de Mme Victoire Jasmin, sénatrice de la Guadeloupe, qui a les mêmes préoccupations.

**M. François Toujas.** – Quid des principes éthiques et de la traçabilité après la décision classant le plasma en médicament ?

Nous n’avons pas été surpris par cette décision, qui avait été prise en Belgique précédemment. Nous nous sommes interrogés pour savoir si nous pouvions être concurrentiels du point de vue du prix et de la qualité. C’est le cas, puisque nous conservons une très grande part de marché. Les principes éthiques sont intangibles en France. Mais avons-nous assez de médicaments dérivés du sang aujourd’hui pour la totalité de patients ? La réponse est non. Nous avons donc besoin d’importer. Il ne vous a pas échappé cependant que je ne suis pas candidat pour diriger l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ni pour présider le laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB).

Dans notre pays, la traçabilité du produit, du donneur et du receveur est complète, harmonisée sur tout le territoire. Quand nous avons des informations post-dons, nous pouvons aller rechercher le don pour l’analyser. Cette traçabilité est imposée pour l’ensemble des plasmas importés. Le vrai sujet, c’est le respect de la traçabilité et le contrôle. Mais ce n’est pas au cœur de ma responsabilité.

Je le dis avec solennité : l’EFS est un produit du scandale du sang contaminé. Par les lois de 1993 et 1998, les pouvoirs de police sanitaire ont été séparés de l’opérateur et confiés à l’ANSM. L’EFS n’a aucun de pouvoir de santé propre. Le producteur pouvant être accusé de favoriser la production de médicaments issus du sang, la loi interdit que nous soyons à la fois collecteur et fractionneur : c’est donc l’EFS qui collecte, prépare, qualifie, mais le LFB est le seul qui peut fractionner.

L’ordonnance que vous avez citée a eu pour conséquence ce que nos voisins et amis nous envient : la construction d’un établissement intégré. Cela signifie qu’une collecte à Lille permet de distribuer des produits à Pointe-à-Pitre. La gestion nationale de ces produits permet d’atteindre un taux de péremption qui est le plus faible au monde : 0,05 %. Le donneur peut ainsi être presque sûr que son sang sera utilisé et correctement utilisé.

Relisez ce qui s’est passé après le 11 septembre : les hôpitaux américains ont connu une arrivée massive de donneurs et une partie du sang collecté n’a pu être utilisé dans le délai de péremption. Après les attentats de Paris et Nice, nous avons connu une augmentation de 55 % des dons, faisant monter nos stocks à 21 à 23 jours, augmentant d’autant le risque de péremption. Mais nous avons ventilé ce stock sur tout le territoire et évité le problème.

La transparence, nous la devons à vous, législateurs, au Gouvernement, au donneur et au malade. Le don du sang est-il un droit ? Les patients ont surtout le droit d'avoir la certitude que les produits qu'on leur administre sont les plus sûrs possible. Voici comment fonctionne la traçabilité : un donneur arrive, un numéro lui est affecté, qui suit le produit jusqu'au receveur. Ce numéro est généré par notre système informatique sécurisé.

La tribune des professeurs marseillais soulève une vraie question. Je maintiens une relation très proche avec les associations de donneurs, ces héros anonymes. Valoriser, cela peut être mieux les prendre en compte, leur donner plus de pouvoir dans la gestion de l'établissement. Mais l'accueil est aussi important. Le plus difficile reste pourtant l'accueil de ceux dont on refuse le don, parce que leur état de santé ou leurs voyages nous y obligent. Là-dessus, nous pouvons nous améliorer.

Concernant la recherche sur le sang artificiel, je ne vois pas de système où l'on puisse se passer de donneurs de sang. En revanche, des pas importants sont faits y compris en France sur la création de cellules sanguines à partir de cellules souches.

En tant que président de l'EFS, ce qui est important pour moi, c'est que les dérives dont vous avez parlé sont aujourd'hui impossibles. L'ANSM, la haute autorité de santé me surveillent, et c'est heureux. Lorsque je suis arrivé à l'EFS, les collaborateurs à qui je demandais depuis combien de temps ils y travaillaient m'ont dit : « on est en transfusion depuis... » Cela dénotait un vrai engagement, et c'est bien. Mais il ne fallait pas que cela signifie être dans un bocal. Nous devons donc replacer l'EFS dans une chaîne où l'on prenne en compte les besoins des médecins et où l'on est surveillé par d'autres acteurs.

La question des territoires ruraux est importante - les associations locales me le rappellent suffisamment ! Nous réalisons chaque année 40 000 collectes mobiles, qui, comme au Sénat, peuvent rapporter 120 à 130 poches, mais aussi, dans certains endroits, à peine deux... Les donneurs sont encore essentiellement des ruraux, dans une France de plus en plus urbaine. J'encouragerai volontiers des associations par canton, et non par village. L'établissement est également présent dans presque tous les hôpitaux pour la distribution des produits sanguins.

Aucun article scientifique ne signale de risque de transmission de la maladie de Lyme. Mais nous devons faire attention : le Gouvernement a mis en place un plan spécifique sur ce sujet.

Concernant les jeunes donneurs, qu'a-t-on vu en novembre 2015 ou en juillet 2016 ? Cela fait chaud au cœur : les jeunes se sont précipités pour donner, mais dans des conditions très inférieures à la normale. Lorsque j'ai été voir les donneurs pour leur dire de rentrer chez eux, la plupart refusaient. On leur a donc fait signer des promesses de dons pour une date ultérieure. Quand les jeunes vont donner leur sang, ce doit aussi être festif : ils se font un *selfie* avec l'infirmière et le partagent sur les réseaux. Nous ne devons pas être ringards par rapport à ces pratiques. Sur 100 donneurs qui donnent la première fois, seuls 30 % reviennent ; il faut donc les fidéliser.

L'avenir de la collecte dans les DOM est un sujet à construire. Nous ne pouvons pas nous satisfaire que la Martinique et la Guadeloupe ne soient pas autosuffisantes. La question de la relation au don mériterait peut-être d'être approfondie. De l'autre côté de la terre, La Réunion est autosuffisante ; il n'y a donc pas de raisons que ces régions unidépartementales ne le soient pas. Nous sommes très favorables à l'autosuffisance des



régions. Celles qui ne le sont pas sont l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les deux régions antillaises. L'EFS fait aussi un effort quotidien notamment logistique pour que les équipes soignantes puissent avoir des produits sanguins nécessaires, y compris en affrétant des avions spéciaux.

**Mme Patricia Schillinger.** – Pouvez-vous nous faire un bilan sur le don de sang des homosexuels ? Comment cela se passe-t-il en France et ailleurs ?

**M. François Toujas.** – Il y a cinq ans, les hommes ayant eu une relation sexuelle avec un homme (HSH) étaient définitivement exclus du don du sang, car on constate une prévalence bien plus importante du VIH que dans les populations hétérosexuelles. Mais une exclusion permanente n'était pas tenable. Comme le Conseil de l'Europe l'avait indiqué, il ne fallait pas discriminer, même si le don de sang n'est pas un droit car le droit est du côté du receveur.

Le 10 juillet 2016, le don de sang total a été ouvert aux HSH qui n'avaient pas eu de relations sexuelles avec un homme depuis 12 mois – ce qui est critiqué par le milieu LGBT. Le don de plasma a été, quant à lui, ouvert à ceux qui ont un partenaire stable, dans les mêmes conditions que pour les hétérosexuels. Le sujet n'est pas de juger les pratiques. Ce n'est pas un sujet moral, mais de sécurité. Il a fallu changer le questionnaire pour mettre en valeur les prises de risque, et non les choix sexuels. Nous avons choisi la durée de douze mois parce que nous ne disposons pas d'études épidémiologiques sur une durée inférieure, comme pour les hétérosexuels, pour qui la durée est de quatre mois.

Ce n'est pas le président de l'EFS qui décide : c'est la Haute Autorité de santé et le ministre, ce qui est normal : l'EFS aurait plutôt tendance à privilégier l'autosuffisance, et donc à récolter le plus de dons possibles. Le taux observance des règles ne s'est détérioré après le passage de l'ajournement définitif à l'ajournement de 12 mois. Nous travaillons donc sur un possible passage à quatre mois. Le volume des donneurs est faible, mais c'est une affaire symbolique.

**M. Alain Milon, président.** – Merci.

*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.*

### **Projets de loi ratifiant quatre ordonnances relatives à la santé– Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous allons examiner les amendements aux textes de la commission sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ; sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ; et sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé.

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Nous examinons d'abord des amendements de notre rapporteur sur deux des trois textes.

#### **Projet de loi de ratification des ordonnances « physicien médical » et « reconnaissance des qualifications professionnelles »**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 5 porte sur l'article 2. C'est une coordination, après l'abrogation du dispositif d'accès partiel.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

#### **Projet de loi de ratification de l'ordonnance « fonctionnement des ordres des professions de santé »**

*Les amendements rédactionnels n° 4 à l'article 2 et n°5 à l'article 3 bis C sont adoptés.*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

#### **Projet de loi de ratification des ordonnances « physicien médical » et « reconnaissance des qualifications professionnelles »**

##### *Article additionnel après l'article 2*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Aujourd'hui, dans la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles, l'évaluation des compétences linguistiques diffère d'une profession à l'autre, et même d'un département à l'autre au sein d'une même profession. Les amendements identiques n° 1, 2 rectifié, 3 et 4, visent à préciser les conditions de l'évaluation linguistique s'agissant des orthophonistes.

Mais le problème concerne aussi les autres professions ; la réponse passe en outre par la voie réglementaire. Il faudrait tout simplement qu'un outil d'évaluation de référence soit mis à disposition des ordres...

Je proposerai donc soit le retrait, soit le rejet des amendements, sans nier le problème, car quel praticien n'a pas entendu au moins un patient lui expliquer qu'à l'hôpital, il n'a pas compris ce que lui disait le médecin ?

**M. Dominique Watrin.** – Outre l'effectivité du contrôle, le stade où il intervient est important : il doit avoir lieu avant la reconnaissance des qualifications !

**Mme Laurence Rossignol.** – La question ne se pose pas à l'identique pour toutes les professions, certains praticiens peuvent exercer sans maîtriser finement notre langue, mais un orthophoniste ne le peut pas, un psychanalyste non plus. Pour un psychanalyste lacanien, ce serait compliqué !

**M. Michel Amiel.** – Ce serait... lacanien !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Mais c'est le patient qui parle, non ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Je partage l’avis de M. Watrin, un contrôle *a posteriori* comme aujourd’hui n’a pas de sens. C’est pourquoi nos amendements visent à instaurer un contrôle *a priori* : ils ne me semblent pas redondants avec le texte comme l’a prétendu la ministre à l’Assemblée nationale.

**M. Michel Amiel.** – Qu’est-il prévu pour les autres professions ? Pour un interne en chirurgie, cela ne me semble pas moins grave de ne pas maîtriser le français.

**M. Philippe Mouiller.** – Il faut qu’un niveau insuffisant en langue française fonctionne comme couperet par rapport à l’autorisation d’exercer.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’article 3 mentionne bien que le contrôle des compétences linguistiques intervient au moment de la délivrance de l’autorisation d’exercer. Nous interrogerons tout de même le Gouvernement en séance. Aujourd’hui, un contrôle existe, mais il n’existe pas d’outil de référence, une batterie de tests pour déterminer le degré de maîtrise de la langue.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1, 2 rectifié, 3 et 4.*

**Projet de loi de ratification de l’ordonnance « mise en cohérence des textes  
au regard de la loi de modernisation du système de santé »**

*Article unique*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n°1 vise à préciser que l’activité libérale dans les établissements de santé ne peut donner lieu à dépassements d’honoraires. L’ordonnance de mise en cohérence des textes par rapport à la loi santé se contente de maintenir la dérogation, mais puisque les modalités d’application de ces dispositions sont renvoyées à un décret, je propose de demander l’avis du Gouvernement sur cet amendement.

**M. Dominique Watrin.** – Cela nous convient. Nous saurons alors s’il y a un recul, comme nous le craignons.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1.*

**Projet de loi de ratification de l’ordonnance  
« fonctionnement des ordres des professions de santé »**

*Article 3*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Nous avons reçu tardivement les amendements du Gouvernement. L’amendement n°1 tend à réserver une place de titulaire et une place de suppléant aux représentants du conseil régional de Corse, au sein de la chambre disciplinaire interrégionale de Provence-Alpes-Côte d’Azur-Corse. La proposition me semble raisonnable, mais je n’ai pas eu le temps matériel d’interroger les ordres concernés. Sagesse, donc.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 1.*

**Article 4**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 3 vise à rendre immédiatement applicable (au lieu de juin 2018) la participation de deux représentants du ministère de la santé au conseil national de l’ordre des pharmaciens, avec voix consultative. N’ayant pas recueilli la position de l’ordre, je vous propose un avis de sagesse.

**Mme Catherine Deroche.** – La prétendue concertation avec les ordres professionnels a été, dans les faits, plus que limitée...

**M. Gérard Dériot.** – Et les autres ordres ? Celui des pharmaciens, et celui-là seul, doit-il être mis sous surveillance ?

**Mme Chantal Deseyne.** – Les ordres sont autonomes, ils n’ont pas besoin de représentants du ministère.

**M. Dominique Watrin.** – Nous sommes contre les ordres professionnels, nous ne prendrons donc pas part au vote.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – La disposition figure dans l’ordonnance de février 2017, c’est seulement la date d’entrée en vigueur qui change.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 3.*

**Article additionnel après l’article 5**

*La commission émet un avis favorable à l’amendement rédactionnel n° 2 du Gouvernement.*

**ORDONNANCES - PHYSICIEN MÉDICAL ET RECONNAISSANCE  
DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l’article 2</b>			
M. PERRIN	1	visé à apporter des précisions sur le mode d’évaluation des compétences linguistiques dans le cadre de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable aux orthophonistes.	<b>Défavorable</b>
M. BOTREL	2 rect.	visé à apporter des précisions sur le mode d’évaluation des compétences linguistiques dans le cadre de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable aux orthophonistes.	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	3	visé à apporter des précisions sur le mode d’évaluation des compétences linguistiques dans le cadre de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable aux orthophonistes.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	4	visé à apporter des précisions sur le mode d’évaluation des compétences linguistiques dans le cadre de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable aux orthophonistes.	<b>Défavorable</b>

**ORDONNANCE - MISE EN COHÉRENCE AVEC LA LOI DE MODERNISATION  
DU SYSTÈME DE SANTÉ**

<b>Article unique</b> <b>Ratification de l'ordonnance de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé</b>			
Mme COHEN	1	Cet amendement vise à préciser que l'activité libérale exercée dans les établissements de santé publics ne peut donner lieu à des dépassements d'honoraires.	<b>Avis du Gouvernement</b>

**ORDONNANCE - FONCTIONNEMENT DES ORDRES DES PROFESSIONS DE SANTÉ**

<b>Article 3</b> <b>Précisions relatives à l'ordre des pharmaciens</b>			
Le Gouvernement	1	Cet amendement du Gouvernement tend à prévoir une clé de répartition au sein de la chambre disciplinaire interrégionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, pour garantir la présence d'un membre du conseil régional de Corse.	<b>Sagesse</b>
<b>Article 4</b> <b>Entrée en vigueur du régime des incompatibilités</b>			
Le Gouvernement	3	Cet amendement du Gouvernement vise à rendre immédiatement applicable la participation des représentants du ministère en charge de la santé au sein du conseil national de l'ordre des pharmaciens.	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 5</b>			
Le Gouvernement	2	Cet amendement du Gouvernement corrige une erreur matérielle.	<b>Favorable</b>

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Nomination des  
rapporteurs**

**M. Alain Milon, président.** – Il nous faut désigner nos rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Je vous propose, outre notre rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, qui se chargera des recettes et des équilibres généraux, de désigner Mme Catherine Deroche pour l'assurance maladie, M. Gérard Bonne pour le secteur médico-social, Mme Elisabeth Doineau pour la famille, M. René-Paul Savary pour l'assurance vieillesse, et M. Gérard Dériot pour les accidents du travail et maladies professionnelles.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis**

La commission désignera le mercredi 18 octobre les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

**Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et désigne M. Jean-Marie Vanlerenberghe comme rapporteur pour avis du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

*La réunion est close à 10 h 50.*

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

**Mercredi 11 octobre 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Audition de MM. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire, et Xavier Turion, adjoint au directeur général, au ministère de l'éducation nationale**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous souhaitons la bienvenue à M. Xavier Turion, adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire et à M. Jean-Marc Huart qui va nous rejoindre. L'objet de cette audition est de nous présenter les conditions et les enjeux de la rentrée scolaire 2017.

Le dédoublement des classes de cours préparatoire (CP) dans certaines zones et le décret de juin ouvrant la possibilité de revenir à la semaine de quatre jours dans certaines communes sont deux nouveautés de cette rentrée scolaire qui nous préoccupent, tant dans l'intérêt des enfants que comme représentants des élus locaux. Ces mesures ont été accueillies de manière positive, mais non sans difficultés. La décision extrêmement tardive de ne pas renouveler une grande partie des contrats aidés a placé de nombreux élus locaux dans une situation extrêmement difficile, conduisant même parfois au report de la rentrée scolaire.

Nous réaffirmons ce que **Jean-Claude Carle** et **Mireille Jouve**, les deux co-rapporteurs de la mission d'information sur les rythmes scolaires avaient conclu : les élus locaux ont besoin de concertation et souhaitent être considérés comme des partenaires à part entière du service public de l'éducation.

**M. Xavier Turion, adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire.** – D'un point de vue technique, cette rentrée scolaire a été préparée par le gouvernement précédent. Preuve en est le volume des emplois créés, soit 10 800 au total, dont 4 311 professeurs dans l'enseignement du premier degré et 4 400 professeurs dans l'enseignement du second degré, auxquels s'ajoutent un peu moins de 2 000 emplois dans l'administration et le secteur médico-social.

Le nouveau ministre a fortement imprimé sa marque en prenant de nombreuses dispositions nouvelles pour traduire la priorité qu'il entend accorder à l'enseignement du premier degré et la nécessité de soutenir avec force les élèves les plus fragiles. Le dédoublement des classes de CP en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) et l'assouplissement des rythmes scolaires ne sont que des mesures parmi d'autres. Il faut aussi mentionner la mise en place des stages de réussite et le dispositif « Devoirs faits », qui devrait entrer en vigueur après les vacances de la Toussaint, l'assouplissement de la réforme du collège, les mesures en faveur des élèves en situation de handicap ou encore la formation continue des professeurs.

Le dédoublement des classes de CP en REP+ se justifie par le fait que, au sortir de l'école, 18 % des élèves ne maîtrisent pas les bases de la langue française et 28 % d'entre eux n'ont pas acquis les fondamentaux en mathématiques et en sciences. Ces proportions sont considérablement plus élevées en éducation prioritaire, d'où la nécessité d'y concentrer les efforts en agissant dès le CP. Le coût de cette mesure budgétaire n'est pas négligeable, puisque qu'elle devrait mobiliser, à terme, plus de 11 000 professeurs.

Tout récemment et alors que les opinions divergeaient sur le sujet, une étude de l'Institut des politiques publiques a montré que le dédoublement des classes avait des conséquences réelles en matière d'apprentissage, même lorsque les professeurs n'étaient pas accompagnés.

A la rentrée 2017, pas moins de 3 111 classes de CP ont été dédoublées en REP+, avec des effectifs réduits à 12 élèves pour 2 000 d'entre elles et de 13 à 15 élèves pour les autres. La mesure a bénéficié du soutien des collectivités locales, qui ont procédé aux aménagements structurels nécessaires. Parmi les professeurs affectés dans ces classes, 89 % d'entre eux ont une ancienneté supérieure ou égale à trois ans, ce qui est remarquable.

Cette mesure a été permise par des créations d'emplois et par un redéploiement de postes affectés au dispositif « Plus de maîtres que de classes » : sur les 3 087 emplois mobilisés par ce dispositif, 820 ont été consacrés au dédoublement des classes de CP en REP+. Lorsque les classes n'ont pu être dédoublées, les responsables académiques ont recouru au co-enseignement. Le dispositif « Plus de maîtres que de classes » continue d'exister et sera évalué parallèlement à la mise en place des CP dédoublés.

L'étude scientifique que j'ai mentionnée précise que le dédoublement doit s'appuyer sur une pédagogie renouvelée, structurée, progressive et explicite. Voilà pourquoi nous avons souhaité fixer au sein des programmes des repères annuels de progression, avec pour objectif de personnaliser davantage les apprentissages. Le ministre rencontre ces jours-ci les inspecteurs de l'éducation nationale de circonscription pour leur présenter l'ensemble des mesures qui touchent à l'enseignement du premier degré. Les professeurs disposent désormais d'un espace numérique grâce auquel ils peuvent mutualiser leurs ressources et échanger entre eux. Des évaluations nationales exhaustives sont organisées à l'entrée du CP. Ces dernières ayant donné lieu à des appréciations parfois négatives, notamment de la part de la communauté scientifique, un nouveau protocole sera élaboré pour la rentrée prochaine.

Constatant que la réforme des rythmes scolaires avait créé des tensions dans certains territoires, le Président de la République a souhaité donner une liberté nouvelle aux acteurs, en impliquant les conseils d'école, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le décret du 27 juin 2017 ouvre une possibilité de dérogation à l'organisation en quatre jours et demi qui constitue le droit commun. Cette souplesse accordée aux acteurs sur le terrain a été accueillie favorablement puisque 1,8 million d'élèves, soit 31 % d'entre eux, sont désormais scolarisés sur une semaine de quatre jours. 43,1 % des communes ont au moins une école ayant fait le choix de revenir à la semaine de quatre jours. Toutefois, les aides du fonds de soutien sont conservées pour les communes qui ont fait le choix de conserver la semaine de quatre jours et demi.

Le ministre a souhaité développer les stages de réussite, qui consistent en une mise à niveau de quinze heures organisée pendant les vacances scolaires. Lors de cette rentrée, le nombre de ces stages connaît une évolution favorable, puisqu'ils ont été organisés dans 8 700 écoles, bénéficiant à 83 200 élèves et mobilisant 14 100 professeurs.



L'assouplissement de la réforme du collège était une mesure attendue : les dispositions prises par le gouvernement précédent (interdisciplinarité, autonomie accrue des établissements, accompagnement personnalisé) ont été en grande partie conservées dans un cadre réglementaire moins rigide, notamment en ce qui concerne l'organisation et les thématiques des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI). Chaque élève a l'obligation de suivre au moins un EPI au cours de sa scolarité au collège, les établissements restant libres d'en organiser davantage s'ils le souhaitent.

Un nouvel enseignement « Langues et cultures européennes » a été créé ; il est l'équivalent des sections européennes d'antan. Le ministre a souhaité permettre la création de classes bilangues, même en l'absence de continuité avec le primaire. L'horaire de latin et de grec a été renforcé sans que les élèves soient obligés de suivre l'EPI « Langues et cultures de l'Antiquité ». En cette rentrée, 16 % des collèges ont ouvert un enseignement « Langues et cultures européennes », dont 14 % dans le public et 21 % dans le privé. Pas moins de 22 % des collèges ont ouvert des classes bilangues, pour un enseignement de ces langues rétabli à 85 %. Concernant l'enseignement des langues et cultures de l'Antiquité, 20 % des collèges ont augmenté le volume horaire qui lui est consacré, pour un rétablissement à 57 %. Ces mesures ont remporté une adhésion assez forte dès cette rentrée, malgré la brièveté des délais. Elles devraient être renforcées l'an prochain.

Après les vacances de la Toussaint, tous les collégiens qui le souhaiteront auront la possibilité de faire leurs devoirs au sein de leur établissement, le volume horaire à dégager restant à la libre appréciation du chef d'établissement. Dans la plupart des cas, cela représentera environ une heure consacrée aux devoirs, quatre jours de travail par semaine. Cette heure ne sera pas forcément reléguée en fin de journée. Elle mobilisera les professeurs, mais aussi les assistants d'éducation, qui pourront ainsi se préparer à l'exercice du métier de professeur. Des jeunes issus du service civique apporteront aussi leur aide, d'où un doublement de leur recrutement de 10 000 à 20 000 pour cette rentrée. Les associations qui interviennent déjà dans les collèges, notamment l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) et Zup de Co, seront également mobilisées.

Des moyens budgétaires importants y sont consacrés : 500 000 heures supplémentaires effectives (HSE) seront mises à disposition dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 dans les établissements dotés de toutes les ressources nécessaires. Des ressources numériques sont déjà constituées, notamment une banque numérique pour l'éducation développée l'an dernier et réalisée à 80 % par des éditeurs scolaires. Un dispositif de formation destiné aux jeunes issus du service civique, aux assistants d'éducation et aux personnes recrutées par les associations est en cours d'élaboration.

**M. Jean-Claude Carle.** – Je salue la volonté affichée par le ministre de donner la priorité à l'enseignement primaire. Le dédoublement des classes de CP en REP+ est une bonne mesure. Il doit cependant être accompagné par la formation des enseignants à des pédagogies adaptées. Qu'en est-il de la formation continue des enseignants, y compris ceux du second degré ? Et de l'accompagnement des néotitulaires et des contractuels ?

Le dispositif « Devoirs faits » sera mis en place après les vacances de la Toussaint. Y aura-t-il un équivalent à l'école primaire ?

Concernant les remplacements, ceux de courte durée étant particulièrement problématique dans le second degré, comment comptez-vous agir pour assurer la continuité de

l'enseignement ? À cet effet, quel regard portez-vous sur le rapport que la Cour des comptes a consacré à cette question ?

Les communes qui font le choix de la semaine de quatre jours et demi verront les aides pérennisées et je m'en félicite. Cela vaut-il aussi pour les aides de la caisse d'allocations familiales ? Si ce n'est pas le cas, on risque d'assister à un exode massif vers la semaine de quatre jours.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Les fonctionnaires étaient en grève, hier, et parmi eux, beaucoup d'enseignants. Quelles conclusions en tirez-vous ?

Je regrette le changement incessant des rythmes scolaires tous les quatre à cinq ans. Cela tient sans doute au fait que l'on mêle l'intérêt de l'enfant et d'autres, y compris financiers. L'éducation nationale devrait prendre ses responsabilités en la matière.

Le dispositif « Plus de maîtres que de classes » donne satisfaction et je regrette qu'il soit réduit avant d'être évalué. J'ai quelques réserves sur l'évaluation à l'entrée au CP, car la maternelle est un cycle où l'objectif est d'apprendre à devenir élève, pas d'acquérir des connaissances. Quant aux emplois aidés, je regrette que la décision de les supprimer ait été prise aussi tardivement et brutalement.

Vous avez dit que les jeunes issus du service civique seraient mobilisés pour l'aide aux devoirs. Nous avons beaucoup réfléchi à ce que devait être le service civique dans le cadre de la loi relative à l'Égalité et à la citoyenneté ; il n'a pas pour objet de se substituer à l'emploi !

Enfin, quel avenir prévoyez-vous pour le Conseil supérieur des programmes ?

**Mme Françoise Laborde.** – Préparée par le gouvernement précédent, cette rentrée scolaire témoigne, malgré les mesures nouvelles, d'une certaine continuité.

S'agissant des rythmes scolaires, le ministère a donné davantage de souplesse. Cependant, la coexistence dans une même commune d'établissements fonctionnant sur des rythmes différents est surprenante. Il faudrait s'assurer que l'intérêt de l'élève a toujours prévalu dans ces choix et pas celui des maires, soucieux de faire des économies ou celui des professeurs, désireux de disposer de leur mercredi matin. Les cinq matinées d'enseignement ne sont-elles pas plus profitables aux élèves ? Une comparaison scientifique serait nécessaire.

**M. André Gattolin.** – Le rétablissement du délai de carence dans le service public a-t-il eu un impact sur l'absentéisme des enseignants ? Nous disposons de beaucoup de données dans le secteur hospitalier, mais nous n'avons rien de récent dans l'éducation nationale.

Dans les Antilles françaises frappées par le cyclone Irma, est-on en mesure de répartir l'ensemble des enfants en âge d'être scolarisés dans les écoles qui fonctionnent encore ?

Ma dernière question porte sur l'accueil des élèves handicapés. Dès lors que l'enfant atteint l'âge de vingt ans, il n'est plus éligible aux aides de l'éducation nationale pour le handicap, même s'il est encore scolarisé. C'est le cas de mon fils. Il faudrait développer une vision beaucoup plus globale sur ce sujet, pour mettre fin à cette aberration.

**Mme Sonia de la Provôté.** – La réforme des rythmes scolaires visait à assurer une meilleure adéquation avec la chronobiologie de l'enfant, avec l'objectif d'assurer à tous un égal accès à la culture et au sport. Ces objectifs émanaient du ministère de l'éducation : la loi prévoyait une année de transition, avec l'obligation, la seconde année, d'appliquer le nouveau rythme.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette décision a été prise par décret, et c'est ce qui a posé problème ! Avec une loi, les choses se seraient peut-être passées différemment.

**Mme Sonia de la Provôté.** – En effet ! Veuillez m'en excuser, ce sont mes débuts de sénatrice...

Toutes les communes ont eu l'obligation de mettre en place la semaine de quatre jours et demi, les activités périscolaires devant intervenir durant une heure ou une heure trente dans la journée. L'évaluation de l'éducation nationale me semble essentielle, car l'objectif d'équité et d'égal accès de tous à la culture et au sport n'a pas été atteint, y compris dans les grandes villes.

Si l'on détricote ce qui avait été imposé aux communes, doit-on en conclure que cet objectif n'en est plus un ?

Dans certaines grandes villes, les rythmes scolaires seront différents d'une école à l'autre, pour des raisons parfois légitimes avancées par les équipes pédagogiques et les enseignants. En zone d'éducation prioritaire, par exemple, la semaine de cinq jours permet aux enfants, qui n'ont pas d'activités, d'avoir un enseignement le mercredi matin. Ne serait-ce pas à l'éducation nationale de trancher cette question plutôt que de la laisser aux maires et aux conseils d'école ? Il n'est pas de la responsabilité des maires de juger de l'efficacité de la pédagogie à fournir.

**Mme Colette Mélot.** – D'après ce que j'ai entendu dans mon département, la mise en place du dédoublement des classes en REP+ semble satisfaire les enseignants. Nous attendons l'évaluation qui en sera faite. Dès la maternelle notamment, il faut apporter une plus grande attention aux élèves qui viennent d'arriver en France et dont les parents ne parlent pas bien français. À cet égard, pourquoi ne pas prévoir de très petites sections dans toutes les écoles ?

Les stages de réussite ne me semblent pas très répandus sur le terrain. Qui les encadre ? Des enseignants volontaires ? Des assistants d'éducation ?

**M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire.** – Concernant la question des rythmes scolaires, la décision revient *in fine* à l'éducation nationale : la demande émane conjointement des conseils d'école et des communes, et c'est le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) qui prend la décision. Cela permet de garantir une certaine homogénéité sur le territoire en termes d'équité de traitement. Le DASEN analyse la situation de l'école sur son territoire et décide en conscience. Un grand nombre de demandes n'ont d'ailleurs pas reçu l'assentiment des DASEN ; certaines ont même été faites après la rentrée scolaire, pour une mise en place après les vacances de la Toussaint ou au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les DASEN n'y ont pas donné suite afin de ne pas déstabiliser l'organisation de la scolarité.

Quant au débat sur l'organisation de la semaine scolaire, le ministre a répété qu'il ne dispose pas d'analyses définitives sur le caractère meilleur de telle ou telle organisation scolaire. Voilà cinq ans, la question se posait dans des termes à peu près identiques. Je rappelle que la réforme de 2013 n'avait pas pour objectif d'organiser le périscolaire ; au contraire, le développement du périscolaire était une conséquence de l'organisation scolaire.

Le ministre a souhaité redonner la responsabilité aux acteurs de terrain pour faire en sorte que l'organisation mise en place soit la meilleure possible. S'agissant des éléments de bilan, certaines études montrent qu'en maternelle et dans les zones les moins favorisées l'absentéisme est parfois plus important dans les écoles appliquant la semaine de cinq jours qu'avec la semaine de quatre jours. Il convient également de rappeler qu'à la suite du décret Hamon, 20 % des écoles libéraient le vendredi après-midi. Aujourd'hui, on constate une diminution réelle du nombre de vendredis libérés – je n'ai pas les chiffres exacts ici – au profit d'une semaine de quatre jours.

Le ministre souhaite également continuer à travailler sur le périscolaire, le para- ou l'extrascolaire –sur ce sujet, mon propos dépasse les compétences de la DGESCO ; Jean-Benoît Dujol est chargé de cette question à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) -en menant une réflexion sur le mercredi. La réforme des rythmes scolaires -c'est l'un des effets bénéfiques- a engagé une dynamique de partenariat entre le scolaire et le périscolaire, entre l'éducation nationale et les services des communes. Le ministre s'est également prononcé sur le fonds de soutien qui sera maintenu pour les communes ayant conservé cinq matinées d'enseignement par semaine.

En matière de handicap, l'éducation nationale connaît comme tous les autres ministères une diminution du nombre d'emplois aidés. Leur nombre avait connu une très forte progression ces deux dernières années. L'éducation nationale a été privilégiée dans la diminution globale des emplois aidés : nous disposons d'un peu plus de 20 % des emplois aidés avant l'été, contre 40 % environ actuellement. Le ministre a affirmé la priorité absolue de l'affectation des emplois aidés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. La politique menée depuis douze ans est une véritable réussite : 300 000 enfants en situation de handicap sont scolarisés en milieu ordinaire, et 165 000 d'entre eux bénéficient d'un accompagnement individuel ou collectif. Nous connaissons une augmentation des notifications d'accompagnants, avec 15 000 accompagnants supplémentaires par an. Nous menons aussi une transformation qualitative dans la mesure où l'on transforme des emplois aidés en emplois d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), destinés à être pérennes. Lors de cette rentrée, nous avons transformé 11 600 emplois aidés en 6 700 emplois d'AESH. Sachant que la quotité horaire d'un emploi aidé est de 57 %, cela correspond à plus de 8 000 équivalents temps plein (ETP). Cette politique se poursuivra au cours des prochaines années ; la transformation d'emplois supplémentaires est d'ores et déjà inscrite dans la loi de finances.

L'opération « Devoirs faits » est comme l'opération « CP 12 », une réelle opération d'équité sociale. Le ministre donne la priorité absolue au premier degré, avec le souci de faire porter l'effort sur la maîtrise des savoirs fondamentaux – lire, écrire, compter, respecter autrui – et sur les classes de CP en REP+. Pour « donner des racines et des ailes » aux élèves, le ministre souhaite renforcer les fondamentaux dès la classe de CP. L'an prochain, dans le cadre d'une concertation avec les municipalités, nous dédoublerons les CP en REP et les CE1 en REP+. L'objectif est de concentrer l'effort sur les petites classes pour que les élèves ne se retrouvent pas en difficulté en CE1 ou en CE2.

L'opération « Devoirs faits » est une autre mesure forte d'équité, car il n'y a rien de plus inéquitable que l'inégalité face aux devoirs à la maison. Voilà une dizaine d'années a été introduit l'accompagnement éducatif, qui perdure dans un certain nombre d'établissements, notamment en REP+. Il faut évidemment poursuivre les politiques qui fonctionnent. À la rentrée des vacances de la Toussaint, tous les élèves volontaires pourront participer à l'opération « Devoirs faits », sachant que l'équipe pédagogique pourra susciter dans un dialogue construit avec la famille la participation de tel ou tel élève. Plusieurs heures de devoirs par semaine seront proposées aux élèves à des moments où l'emploi du temps le permettra, et pas obligatoirement en fin de journée. À cet effet, nous mobilisons de nombreuses heures pour les enseignants, ainsi que 10 000 volontaires du service civique et des assistants d'éducation, qui bénéficieront ainsi d'une dynamique de prérecrutement et d'incitation à embrasser la carrière d'enseignant. L'organisation de cette mesure est laissée au niveau local : nous n'imposons rien, nous proposons tout.

Concernant les stages de remise à niveau, je vous communiquerai ultérieurement les chiffres. Le ministre souhaite développer cette mesure. La dynamique est lancée ; elle se poursuivra lors des vacances de printemps et d'été prochain.

**Mme Colette Mélot.** – Avec quels moyens ?

**M. Jean-Marc Huart.** – Des enseignants ou, dans une faible proportion, des assistants d'éducation encadrent ces stages.

**Mme Colette Mélot.** – Des enseignants volontaires ?

**M. Jean-Marc Huart.** – Bien sûr !

La question de la formation continue des professeurs est centrale. Le dédoublement des CP à douze ne peut pas fonctionner si la pédagogie n'est pas adaptée. Plus de 90 % des enseignants concernés ont plus de trois ans d'ancienneté ; il n'y a pas de néotitulaires pour les CP à douze.

On se réfère souvent au dédoublement expérimenté dans les années 2000 pour arguer d'un échec relatif, mais une étude a montré que cette mesure était un succès dès lors que les professeurs étaient confirmés. Voilà pourquoi nous avons demandé aux inspecteurs d'académie de nommer des enseignants avec une ancienneté de plus de trois ans dans ces classes.

Nous examinerons la question des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Il faut regarder très précisément les contenus des accréditations, et j'y travaille avec mes homologues de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction générale des ressources humaines (DGRH). La formation continue des enseignants est un point extrêmement important. Dans le premier degré, nous avons lancé un plan Maths. Nous le savons, une grande majorité de professeurs des écoles viennent d'études littéraires et ont besoin d'un renforcement en mathématiques.

Les professeurs des écoles ont une obligation réglementaire de formation. Encore faut-il qu'ils puissent être remplacés. Nous avons donc augmenté les moyens pour assurer ces remplacements dans le premier degré.

Nous devons également définir la manière dont nous mettrons en œuvre le programme du Président de la République en matière de formation continue des enseignants du second degré, soit trois jours de formation. Depuis cette année, les fonctionnaires, dont les enseignants, disposent d'un compte personnel de formation.

**M. Jacques Gersperrin.** – Les premières décisions que vous avez prises ont été rassurantes par rapport à tout ce qui avait été fait et défait par le gouvernement précédent.

Je suis ravi que vous donniez la priorité à l'enseignement primaire. Toutefois, il faudrait prévoir un véritable statut pour le directeur d'école. Rien ne pourra se faire sans cela.

En tant qu'ancien directeur de la pédagogie, vous savez très bien qu'il faut s'intéresser à ce qui se passe dans la classe. Une véritable réflexion sur les programmes serait déterminante.

Pourriez-vous nous donner des précisions sur la mise en place des classes européennes ? Les chefs d'établissement des collèges s'interrogent sur les moyens prévus pour l'opération « Devoirs faits », même si le vade-mecum est une initiative très heureuse et appréciée. Enfin, la réforme du baccalauréat, prévue pour 2021, a-t-elle des répercussions sur l'année actuelle ?

**M. Olivier Paccaud.** – Vous avez beaucoup utilisé le terme « équité ». Le principe des REP+, c'est de la discrimination positive. Il faut effectivement apporter plus de moyens là où se concentrent les difficultés. Mais qui dit discrimination positive peut aussi impliquer discrimination négative. Aussi, j'évoquerai les écoles dans les zones rurales.

Nombreux sont les maires qui m'ont parlé du dédoublement des classes dans les REP+, alors qu'ils sont eux-mêmes confrontés à des classes de vingt-trois élèves avec un triple niveau, grande section, CP et CE1. Je le sais, Rome ne s'est pas faite en un jour. Vous avez eu recours au quota des remplaçants pour assurer les classes dédoublées. Dès lors, *quid* des remplacements en zone rurale ? Beaucoup d'élus et de professeurs s'inquiètent de l'effet double lame : les professeurs absents en zone rurale ne seront pas remplacés.

**Mme Mireille Jouve.** – Le ministre a envisagé de créer une cellule laïcité au sein du ministère de l'éducation nationale pour répondre aux besoins des enseignants confrontés à des dérives religieuses. Lors de la rentrée 2014, des référents laïcité ont déjà été nommés au sein de chaque académie afin de former et d'aider les équipes pédagogiques et éducatives confrontées sur le terrain à des questionnements sur la laïcité. Quels sont les apports du nouveau dispositif envisagé ?

L'interdiction des téléphones portables au sein des écoles et des collèges reste difficile à appliquer même si elle existe déjà dans la loi et les règlements intérieurs de certains établissements. Les conséquences néfastes en termes de comportement et de concentration font consensus. De réelles interrogations demeurent, notamment sur le coût et l'installation d'éventuels casiers, la surveillance des élèves, la volonté des parents de joindre leurs enfants. Pouvez-vous nous éclairer sur cette question ?

Enfin, je souhaiterais aborder la situation des candidats malheureux au concours de recrutement des professeurs des écoles. De nombreuses académies font appel à des personnels contractuels. Pourquoi ne pas recruter les personnes inscrites sur liste complémentaire plutôt que de recourir à des contractuels ?

**Mme Annick Billon.** – Que fera-t-on des évaluations à l'entrée au CP ? Ces évaluations sont plutôt mal vécues par le corps enseignant. Et que proposera-t-on aux enfants évalués ? Car il faut un retour.

La question des rythmes scolaires a suscité les débats que l'on connaît, surtout dans les territoires ruraux. Vous nous avez dit que le ministre avait choisi d'introduire de la souplesse sans disposer d'éléments pour trancher. Je suis assez surprise par cette méthodologie à l'aveugle. La semaine des quatre jours et demi était-elle la bonne solution ? Finalement, on n'en sait rien...

**M. Stéphane Piednoir.** – Je me fais le porte-parole des enseignants du premier degré pour souligner la mise en œuvre difficile des évaluations qui ont été diligentées au début de l'année scolaire, notamment pour les élèves de CP qui ne savent pas encore écrire. La question du niveau à évaluer reste entière.

J'ai une question purement comptable sur le dispositif « Devoirs faits ». Vous avez annoncé 500 000 HSE pour tous les établissements, avec une heure par semaine. Le compte n'y est pas : avec quelque 5 000 collèges publics, on est à moins de quatre heures par semaine dans chaque établissement. Priorisez-vous les collèges en REP+ par exemple ?

Plutôt que de faire appel à des jeunes du service civique ne serait-il pas plus pertinent de recourir à des jeunes déjà formés, même s'ils ont échoué au concours de recrutement ?

**M. Jean-Marc Huart.** – Les évaluations de CP ont été conçues sur la base du programme dont l'école maternelle dispose depuis la rentrée 2015. Il s'agit de fournir aux professeurs des écoles des diagnostics destinés à eux-mêmes et à l'inspecteur de circonscription, avec des remontées anonymisées pour mettre en place une véritable animation pédagogique et une formation adéquate. Il n'y a pas de remontée nationale de ces évaluations. Nous avons des enquêtes nationales par ailleurs : les études CEDRE sont réalisées sur des échantillons représentatifs.

L'évaluation-diagnostic est un outil essentiel pour traiter la difficulté de l'élève dès qu'elle se présente sans la repousser d'année en année, avec pour objectif de parvenir à un taux de 100 % de réussite à l'issue du CP.

**M. Jacques Groperrin.** – Ce n'est pas une évaluation-sanction.

**M. Jean-Marc Huart.** – Non, surtout pas. J'ai demandé par courrier aux enseignants de l'expliquer aux parents.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Le Conseil supérieur des programmes a-t-il été associé à leur élaboration ?

**M. Jean-Marc Huart.** – Non, l'évaluation a été conçue par une équipe composée du conseil national d'évaluation du système éducatif (CNESCO), donc de chercheurs, de chercheurs indépendants, d'agents de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) et de la DGESCO ainsi que d'inspecteurs généraux.

Figurent parmi les moyens octroyés à l'opération « Devoirs faits » les heures supplémentaires des enseignants, les 10 000 contrats de service civique, les assistants

d'éducation, un budget de 3 millions d'euros dédié au partenariat avec les associations en 2018.

La ruralité est un autre objectif prioritaire. Ce n'est pas parce que nous priorisons le dédoublement de classes en REP+ que nous oublions les zones rurales. Nous affichons la volonté très claire d'amplifier les signatures des conventions ruralité. Se posent d'une part des questions relatives aux moyens d'enseignement, avec les classes multiniveaux, et, d'autre part, des questions relatives à la culture. La ministre de la culture a pour mission prioritaire le développement de l'éducation artistique et culturelle. Le développement des partenariats avec des conservatoires, des bibliothèques, des médiathèques se fait facilement en milieu urbain. Tout l'enjeu est qu'il en soit de même dans les zones rurales. L'objectif est l'accès pour 100 % des élèves à l'éducation artistique et culturelle.

L'opération « Plus de maîtres que de classes » n'a pas été abandonnée. Elle est évaluée de la même manière que le sera en 2018 le dispositif « CP 12 » à partir d'évaluations spécifiques des élèves. Elle fonctionne très bien dans certains endroits ; dans d'autres, l'apport d'un maître supplémentaire ne profite aux élèves que deux ou trois heures par semaine. Cette opération a été très faiblement touchée par le redéploiement des postes en vue du dédoublement des classes. Nous avons également réussi à favoriser le remplacement avec 700 postes supplémentaires dans le premier degré.

La question du remplacement des enseignants dans le second degré renvoie à la question de l'attractivité du métier et au prérecrutement des assistants d'éducation pour que ceux-ci s'engagent à passer les concours. On pourrait imaginer un concours spécifique. Ces questions concernent mon collègue de la direction générale des ressources humaines (DGRH). Les moyens existent. La DGESCO implante les moyens, mais il y a parfois des difficultés à pourvoir les postes dans certaines disciplines.

Cette année, nous avons eu recours à la liste complémentaire dans le premier degré. Cette solution de court terme n'est pas satisfaisante, j'en suis d'accord. Le recours aux contractuels pose des difficultés en termes de précarité et de qualité de l'enseignement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Permettez-moi de vous poser une dernière question sur la souplesse qui serait accordée aux recteurs, ou qui leur est déjà accordée, de moduler les vacances scolaires. Il semblerait que des changements soient en cours, postérieurement à l'élaboration des programmes d'un certain nombre d'instituts qui proposent des activités pour les jeunes et aux saisons artistiques d'établissements – musées, théâtres, salles de concert. On m'a alertée sur cette absence de coordination.

**M. Jean-Marc Huart.** – Dans la semaine du 7 mai, le jeudi de l'Ascension se trouve deux jours après le 8 mai. Or les académies de la zone B rentrent de vacances le 7 mai. Cela pose des difficultés d'organisation notamment pour les internats des collèges et des lycées. Nous ne pouvons pas revoir le calendrier, car il faut un délai d'au moins un an. En revanche, un certain nombre de recteurs, au regard de leurs compétences, et après concertation dans le cadre des conseils académiques de l'éducation nationale, ont modifié le calendrier : les écoles, collèges et lycées seront en vacances la semaine du 7 mai.

Concernant la laïcité, le ministre connaît l'existence des référents laïcité : trente référents, un par académie. L'idée est de faire en sorte que les professeurs, les principaux et les proviseurs qui font face à des manifestations contraires aux principes fondamentaux de laïcité – remise en cause de certains cours de sciences de la vie et de la terre, de physique,



d'histoire, des sifflements lors de la minute de silence, etc. – ne soient pas seuls. Nous utilisons le livret laïcité pour établir des fiches très opérationnelles, en nous entourant d'un comité national laïcité, composé de personnalités incontestables sur cette question, pouvant donner des orientations et identifier des manques dans le dispositif national. Sur le terrain, nous souhaitons que les référents laïcité animent des équipes susceptibles d'assister les proviseurs, les principaux et les professeurs.

La question des téléphones portables est complexe. Vous n'avez pas évoqué l'utilisation qui peut en être faite à des fins pédagogiques. Le principe est clair : les élèves doivent quitter les écrans quand ils sont dans un établissement scolaire. Une réflexion est en cours à ce sujet.

Enfin, la question du statut du directeur d'école renvoie à la question du rôle des inspecteurs.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie de ces précisions. J'informe mes collègues que le ministre viendra devant notre commission le 15 novembre 2017.

*La réunion est close à 12 h 45.*



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

Mardi 10 octobre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous rappelle que le temps nous est compté puisque nous examinons ce texte en séance publique à 14h30 et donne sans plus tarder la parole à notre rapporteur.

#### AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

##### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Comme je m'y étais engagé lors de l'examen du texte en commission, je vous sou mets un amendement COM-1 afin de répondre à l'objectif visé par l'expérimentation proposée par M. Bon necarrère. Nous y avons travaillé avec Didier Mandelli.

J'ai rappelé que l'ordonnance comporte déjà un certain nombre de mesures contribuant à une meilleure continuité de l'information et de la participation pour un même projet, tant en amont qu'en aval des procédures. Elle prévoit notamment que la Commission nationale du débat public, la CNDP, nomme un garant chargé de la participation postérieure à un débat public ou à une concertation préalable décidée par elle, jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Il est vrai, cependant, que cette disposition ne concerne que les projets relevant de la CNDP.

Mon amendement étend donc ce dispositif aux projets hors du champ de la CNDP, en en faisant une faculté, initiée par le maître d'ouvrage ou l'autorité compétente. Cela permettra de combler, lorsque les enjeux du projet le justifient, le vide qui peut exister entre la fin de la concertation préalable et le début de l'enquête publique. Il s'agit là d'une solution concrète au problème soulevé par notre collègue.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

## AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

*Article 2*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 4, qui tend à supprimer la référence au secret industriel et commercial.

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

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 17 du gouvernement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Je souhaite le retrait de l'amendement n° 3 rectifié, que nous avons déjà examiné en commission. À défaut, mon avis sera défavorable.

*La commission convient de demander le retrait de l'amendement n° 3 rectifié et émettra, à défaut, un avis défavorable.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – **L'amendement n° 10, relatif au plafonnement du seuil de dépenses publiques déclenchant l'exercice du droit d'initiative, vise à revenir sur une modification adoptée par notre commission, qui a jugé que fixer un plafonnement par la loi serait empiéter sur le pouvoir réglementaire et compliquerait toute adaptation ultérieure. Avis défavorable.**

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

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 6, qui vise à supprimer le pouvoir d'appréciation du préfet en cas d'exercice du droit d'initiative. Nos préfets savent représenter l'État !

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

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Nous avons déjà examiné l'amendement n° 1 rectifié bis, que nous n'avons pas adopté lors de l'élaboration du texte de la commission. À titre personnel, je reste très réservé quant à l'introduction d'une modification d'une telle importance au travers de ce texte, sans concertation spécifique, même si je partage l'objectif de fluidification des procédures. Ayant toutefois entendu les préoccupations de nombreux collègues et sachant que la mission commune d'information sur la démocratie a travaillé sur ce sujet, je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.

*La commission convient de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1 rectifié bis.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 11, relatif au délai dans lequel des vices de forme ou de procédure peuvent être invoqués lors d'un recours vise à revenir sur une modification adoptée par notre commission...

**M. Hervé Maurey, président.** – ... et donc au texte de l'Assemblée nationale ...

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Avis défavorable.

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

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Les amendements n° 9 et n° 16 rectifié, s'ils présentent quelques petites différences, partagent le même objet : étendre aux projets le dispositif de la "clause de rattrapage" ou "clause-filet" que l'ordonnance prévoit pour les plans et programmes, en application de la directive européenne. Je n'y suis pas favorable.

L'amendement n° 9 met en œuvre cette clause en prévoyant que les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement font soit l'objet d'une évaluation environnementale obligatoire s'ils remplissent certains critères et dépassent certains seuils, soit l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas, sans condition de seuil ou de critère : cela revient à dire que pour tous les projets en dessous des seuils, on aura une procédure de cas par cas, c'est-à-dire que les maîtres d'ouvrage devront saisir à chaque fois l'autorité environnementale qui décidera si une étude d'impact est nécessaire ou non.

Quant à l'amendement n° 16, il prévoit également que tous les projets en dessous des seuils, mais susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, sont transmis à l'autorité environnementale par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet, afin de rendre un avis sur la nécessité ou non d'une étude d'impact ; mais l'amendement prévoit aussi que le maître d'ouvrage et les associations agréées pour la protection de l'environnement peuvent saisir l'autorité environnementale de ces petits projets, afin de les soumettre à une évaluation au cas par cas.

Nous avons évoqué cette question en réunion de commission. La France fait l'objet d'une procédure précontentieuse puisqu'elle a reçu un avis motivé de la Commission européenne pour non application de cette clause aux plans et programmes ; un arbitrage a été rendu, qui implique de transposer cette clause pour les seuls plans et programmes, à l'exclusion des projets, afin de ne pas pénaliser les petits projets agricoles, notamment. Tous les acteurs consultés dans le cadre de la préparation de cette ordonnance se sont mis d'accord sur ce point d'équilibre. Je crois qu'il ne serait pas raisonnable d'y revenir.

**M. Ronan Dantec.** – On prend un risque. Je n'ai pas les mêmes échos de la Commission européenne. Il serait bon que le ministre nous dise ce qu'il en pense. C'est un trou dans la raquette qui ouvre un risque de contentieux.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous l'interrogerons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9, ainsi qu'à l'amendement n° 16 rectifié.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 13 rectifié vise à rendre obligatoire une réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis et aux observations formulés par l'autorité environnementale sur son étude d'impact. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13 rectifié.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Favorable à l'amendement n° 12 rectifié, qui vise à la prise en compte de l'économie agricole d'un territoire dans les études d'impact.

**M. Ronan Dantec.** – Je salue cette reconnaissance du travail consensuel de notre commission d'enquête sur la compensation des atteintes à la biodiversité.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12 rectifié.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 7 vise à revenir sur le raccourcissement du délai minimal d'enquête publique à 15 jours pour les dossiers non soumis à évaluation environnementale. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.*

#### **Article additionnel après l'article 2**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié, qui ouvre la faculté d'expérimenter une procédure de consultation en continu est satisfait par mon amendement à l'article 2. Retrait ou défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.*

#### **Article additionnel après l'article 3**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 14 rectifié tend à supprimer la condition d'urgence pour un référé portant sur la communication d'informations environnementales. Mais le référé est la procédure d'urgence par excellence, sans laquelle on risque l'encombrement ! Avis défavorable.

**M. Ronan Dantec.** – Je m'y attendais...

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

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n°15 rectifié vise à modifier les pouvoirs de la Commission d'accès aux documents administratifs. Même si les ordonnances portent sur l'information du public, de tels changements dépassent largement la démocratie environnementale. Sans compter que la communication des documents administratifs ne relève pas du champ de compétence de notre commission. Avis défavorable.

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

#### **Article 4**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 8 vise à soumettre à enquête publique l'octroi d'un permis exclusif de recherche minière sur le domaine public maritime. Or, ce permis est déjà soumis à une procédure de participation du public. Il ne me semble pas opportun de modifier ce régime au détour d'un amendement de séance, a fortiori en procédure accélérée et dans un texte qui ne porte pas directement sur les sujets miniers. J'ajoute que les concessions d'utilisation font l'objet d'une enquête publique. Avis défavorable.

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

## Nomination d'un rapporteur

*La commission désigne M. Pierre Médevielle rapporteur de la proposition de loi n° 703 (2016-2017) de Bernard Delcros et plusieurs de ses collègues visant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public de l'eau potable.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Ce texte étant inscrit à l'ordre du jour du 26 octobre, nous devons l'examiner en commission dès le mercredi 18 octobre, réunion qui nous sera également l'occasion de faire un point sur le calendrier à venir. Il sera dense puisqu'après le texte que je viens de mentionner et le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels, renvoyé à la commission des affaires économiques mais dont nous nous saisirons pour avis, viendront les huit, voire neuf rapports budgétaires que nous aurons à rendre cette année.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je regrette que nous ne soyons pas saisis au fond du texte sur les hydrocarbures.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'énergie relève de la compétence de la commission des affaires économiques, mais comme je l'ai indiqué, nous nous saisirons pour avis.

*La réunion est close à 14h20.*





## COMMISSION DES LOIS

Mercredi 11 octobre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### Projet de loi de finances pour 2018 - Nomination des rapporteurs pour avis

**M. Philippe Bas, président.** – Notre commission des lois est la commission permanente qui produit le plus grand nombre de rapports pour avis budgétaires. Comme c'est l'usage, j'ai proposé au bureau, que j'ai réuni hier, d'attribuer à chaque groupe un nombre de rapports proportionnel à son effectif au sein de la commission : cinq au groupe Les Républicains, trois au groupe socialiste et républicain, deux au groupe Union Centriste, un au groupe La République En Marche, un au groupe du Rassemblement Démocratique Social européen, un au groupe communiste républicain citoyen et écologiste et un au groupe République et Territoires / Les Indépendants.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Avec M. Bigot et Mme Harribey, j'ai rendu compte aux commissaires socialistes et républicains de la réunion du bureau. Ceux-ci n'ont pas reçu favorablement les propositions du président. Certes, la proportionnelle – la règle de trois – est d'application bien naturelle, même pour quelqu'un qui sort de Polytechnique ! Mais vous avez déclaré, monsieur le président, que certains rapports devaient revenir au groupe majoritaire en raison de la sensibilité de leur thème, et notamment ceux sur la justice judiciaire, l'administration pénitentiaire, l'immigration, le droit d'asile ou encore les collectivités territoriales. Voilà qui est nouveau ! Il y a cinq ans, le nombre de rapports était deux fois plus important...

**M. Philippe Bas, président.** – En effet ! Peut-être trop...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est peut-être vrai... mais cela autorisait une bonne participation de chacun. Nous voulons parler du contenu, et pas uniquement de la règle de trois. Je sollicite donc une suspension de séance – qui est de droit.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce n'est pas sans émotion que j'entends votre propos. J'y répondrai après avoir laissé la parole à Mme Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** – Qu'entendez-vous, monsieur le président, par pluralisme ? Le rapport sur l'asile, qui m'est confié depuis des années, m'a été retiré. Le pluralisme, est-ce tout donner au parti majoritaire ? Nous ne voulons pas venir en commission uniquement pour lever la main, pour ou contre. Si c'est ça le Parlement, très peu pour moi !

**M. Philippe Bas, président.** – Je souhaite que vous en restiez membre, tout comme vos électeurs, et je me réjouis que vous fassiez partie de notre commission. Mais je ne suis pas responsable des effectifs de chaque groupe. Et le vôtre ne peut prétendre qu'à un rapport. Pour ma part, je ne verrais que des avantages à ce qu'il vous le confie.

**M. Jean Louis Masson.** – Je m’exprime ici non pas pour demander quoi que ce soit à titre personnel, mais pour formuler une remarque de portée générale. La proportionnelle, pourquoi pas ? Encore faut-il décider par rapport à quel ensemble. Ainsi, les non-inscrits se voient systématiquement exclus des commissions d’enquête, alors que leur poids relativement à l’ensemble du Sénat devrait, mécaniquement, leur y donner une place de temps en temps. Il en va de même pour les élections européennes : si l’on répartissait les sièges proportionnellement après une élection dont la circonscription serait la France tout entière, le résultat ne serait pas le même.

**M. Philippe Bas, président.** – Le statut de non-inscrit offre l’avantage de préserver l’indépendance, mais comporte quelques inconvénients.

**M. Jean Louis Masson.** – Je ne me plains pas !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous l’entendons bien ainsi.

**Mme Nathalie Delattre.** – J’ai également rendu compte aux membres de mon groupe de la réunion du bureau, et ils n’ont manifesté aucune émotion.

*La réunion, suspendue à 10 h 13, reprend à 10 h 33.*

*Sont nommés rapporteurs pour avis pour l’examen du projet de loi de finances pour 2018 :*

*- sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’État », M. Pierre-Yves Collombat ;*

*- sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », M. François-Noël Buffet ;*

*- sur les crédits de la mission « Outre-mer », M. Thani Mohamed Soilihi ;*

*- sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l’État » consacrés aux juridictions administratives et aux juridictions financières, M. Patrick Kanner ;*

*- sur les crédits de la mission « Économie » consacrés au développement des entreprises et aux régulations, M. André Reichardt ;*

*- sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » consacrés à la fonction publique, Mme Catherine Di Folco ;*

*- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l’administration pénitentiaire, M. Alain Marc ;*

*- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l’accès au droit, M. Yves Détraigne ;*

*- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, Mme Josiane Costes ;*

*- sur les crédits de la mission « Direction de l’action du Gouvernement », M. Jean-Yves Leconte ;*

- sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics », M. Jean-Pierre Sueur ;

- sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », M. Loïc Hervé ;

- sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la police nationale, à la gendarmerie nationale, à la sécurité et à l'éducation routières, M. Henri Leroy ;

- sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la sécurité civile, Mme Catherine Troendlé.

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai presque eu le sentiment, en énumérant ces nominations, de ressusciter en moi le secrétaire général de l'Élysée annonçant la composition d'un Gouvernement !

**Mme Esther Benbassa.** – Je ne suis pas d'accord. J'estime beaucoup M. Buffet, mais il n'a pas à traiter de tous ces sujets à la fois. Il y avait jusqu'à présent deux rapports, un sur l'asile et un autre sur l'immigration. Vous m'ôtez un rapport alors que je connais parfaitement le sujet ! Si vous avez réuni ces deux rapports en un, c'est pour ne pas donner ce thème à un groupe minoritaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Je saurai me souvenir de votre sacrifice.

**Mme Esther Benbassa.** – Je n'aime pas ce mot, qui n'a pas sa place ici.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre groupe a droit à un rapport et non à deux.

**Mme Esther Benbassa.** – Nous ne sommes pas dans une épicerie !

**M. Philippe Bas, président.** – Le périmètre de l'avis confié à M. Buffet correspond à celui de la mission budgétaire, même s'il est vrai que l'asile est un droit, et l'immigration, une politique – mais M. Buffet fera bien évidemment la distinction. J'ajoute que vous pourrez participer à toutes les auditions sur l'asile ; leur calendrier vous sera communiqué.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'exercice auquel vous vous êtes livré est difficile. Les raisons que vous avancez pour séparer asile et immigration peuvent se discuter. Mais l'organisation du travail au Sénat, et dans notre commission, est une pratique d'épicier. Sans tenir le moindre compte des talents et capacités de chacun, on applique une règle. Je n'en ai certes pas d'autre à proposer, mais je crains que ces méthodes ne conduisent à fossiliser notre institution. Les groupes minoritaires n'ont presque pas de temps de parole. Pourquoi ne pas donner place à des arguments divergents, plutôt que d'écouter pendant des heures répéter les mêmes propos ? Lors de la réforme du Règlement du Sénat, j'avais proposé qu'un bonus soit attribué aux groupes minoritaires.

**M. Philippe Bas, président.** – Je reconnais que c'est une sorte de commerce auquel nous nous adonnons. J'essaie toutefois d'utiliser au mieux l'expertise de chacun et de chacune. Je sais, au demeurant, que vous ne manquerez pas d'user de votre liberté d'expression pour enrichir nos débats sur chaque texte.

**Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'ordonnance dont le projet de loi propose la ratification sans modification été prise sur le fondement de l'habilitation accordée par l'article 8 de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, examinée en 2014 et 2015 par notre commission sur le rapport de notre collègue Thani Mohamed Soilihi. L'habilitation concernait près de 300 articles, ce qui en faisait la réforme la plus ambitieuse du code civil depuis 1804. Notre commission s'était opposée à la méthode employée, sans contester aucunement la nécessité d'une réforme, qu'elle avait au contraire soulignée : Thani Mohamed Soilihi défendit le principe selon lequel une réforme du droit civil de cette ampleur devait être soumise au Parlement. D'ailleurs, le Sénat n'aime pas déléguer ses prérogatives. La loi d'habilitation fut promulguée le 16 février 2015. L'ordonnance date du 10 février 2016 et s'applique depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016.

Dès lors, pourquoi la ratifier ? La ratification donne valeur législative aux dispositions issues de l'ordonnance, qui n'ont sinon qu'une valeur réglementaire. De ce fait, leur régime juridictionnel, qui relève pour l'instant de la compétence du Conseil d'État, changera : il sera possible de soulever à leur rencontre une question prioritaire de constitutionnalité.

Comme l'ordonnance est déjà entrée en vigueur, toutefois, le Parlement ne dispose plus de la même latitude pour modifier ses dispositions lors de sa ratification. Le Conseil constitutionnel a rappelé dans deux décisions récentes que, « si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée » – pour le texte qui nous occupe, il n'y en a pas eu – « que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ». Il indique aussi que « le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ». Il souligne enfin que le législateur, « lorsqu'il modifie, notamment à l'occasion de sa ratification, les dispositions d'une ordonnance entrées en vigueur, (...) est tenu au respect de ces exigences ». De surcroît, le Conseil a énoncé de façon plus systématique que « lors de la ratification d'une ordonnance entrée en vigueur, le législateur est tenu au respect [des] règles et principes de valeur constitutionnelle ». En somme, nous pouvons modifier cette ordonnance à notre guise, pourvu qu'il n'y ait pas d'impact sur la période intermédiaire.

Devons-nous la ratifier ? Pour répondre à cette question, il faut remonter aux objectifs de la réforme. Celle-ci est d'abord marquée par le développement de l'unilatéralisme, par exemple en matière de résolution du contrat ou de fixation du prix. L'idée est de permettre aux parties de ne pas avoir à saisir le juge, avec comme objectif de maintenir le contrat plutôt que d'y mettre fin : on peut parler ici de libéralisme contractuel. Pour autant, le rôle du juge est accru par certaines dispositions. Ces deux tendances contraires ont été critiquées. Toutefois, le renforcement des pouvoirs du juge sur le contrat l'est bien davantage, en particulier par les représentants des milieux économiques – mais aussi par une large partie de la doctrine – chez qui il suscite des craintes de voir le juge devenir un régulateur du contrat ou exercer une véritable police du contrat, au détriment de la liberté contractuelle et de l'autonomie de la volonté des parties. Les nouvelles prérogatives du juge

lui permettraient de réviser le contrat ou d'y mettre fin, à la demande d'une partie seulement, en cas de changement de circonstances imprévisible. Auparavant, notre droit ne connaissait pas l'imprévision. L'idée que le juge puisse, dans le dispositif de l'imprévision, modifier le contrat a paru à certains très contestable, voire hérétique.

Ainsi, alors que le Gouvernement a voulu renforcer l'attractivité du droit des contrats pour les entreprises, nombre de personnes nous ont indiqué que la réforme, en l'état, ne détournerait pas les grandes entreprises françaises du droit suisse, du droit anglais ou du droit de l'État de New York, et inciterait encore moins les entreprises étrangères à choisir le droit français pour leurs contrats internationaux. En effet, le renforcement du rôle du juge sur le contrat, source d'imprévisibilité et d'aléa judiciaire dans l'exécution du contrat, serait un symbole négatif pour l'attractivité du droit français.

Certes, l'idée sous-jacente de ces nouvelles prérogatives du juge est de mieux protéger la partie faible au contrat, selon un principe de justice contractuelle, mais c'est sans doute là qu'il faut voir la dimension la plus politique et la plus novatrice d'une réforme pourtant présentée comme essentiellement technique pour justifier le recours à une ordonnance. Alors que l'habilitation n'était pas aussi explicite sur de telles innovations, celles-ci auraient justifié, à elles seules, l'examen de la réforme par le Parlement.

Dans son rapport, Thani Mohamed Soilihi considérait d'ailleurs que « la réforme du droit des obligations pose des questions politiques majeures, qu'il revient au seul Parlement de trancher », s'agissant en particulier de « l'équilibre à retenir entre l'impératif de justice dans le contrat, qui peut justifier une plus grande intervention du juge, ou une modification des termes du contrat, et celui qui s'attache à l'autonomie contractuelle et à la sécurité juridique du contrat, qui peut justifier qu'une partie reste tenue par ses engagements, même s'ils lui deviennent défavorables ».

Dès lors que l'ordonnance, globalement bien reçue par la doctrine et par les praticiens, consolide, modernise et clarifie un droit défraîchi sans le bouleverser ni constituer une rupture, et que très peu de dispositions demeurent sérieusement contestées, la ratification n'en est que moins difficile, à condition toutefois d'apporter les corrections de nature à répondre aux critiques les plus fondées et légitimes.

C'est une réforme nécessaire, longtemps attendue, initiée par un contexte européen en évolution. La première décennie du siècle connut d'importants travaux sur le droit européen des contrats, tant dans le cadre des institutions européennes que dans les milieux universitaires. Ces initiatives rencontrèrent l'hostilité et suscitèrent l'inquiétude en France, en particulier au sein de la doctrine, tant elles ignoraient le droit français. Cela conduisit à lancer les premiers travaux sur la réforme du droit des contrats en France et à ouvrir la réflexion sur la modernisation du droit des contrats.

Outre les débats et diverses contributions académiques, deux projets complets de réforme ont ainsi été conçus au cours de la même décennie. D'abord, le projet rédigé par un groupe de travail créé en 2003, sous le parrainage de l'Association Henri Capitant, composé d'universitaires et présidé par Pierre Catala, dit « avant-projet Catala », qui fut remis au garde des sceaux en 2005. Par la suite, un second projet a été élaboré par un groupe de travail constitué dans le cadre de l'Académie des sciences morales et politiques, sous la direction de François Terré : c'est « l'avant-projet Terré ». Parallèlement à ces projets universitaires, qui ont permis d'alimenter ses propres travaux, le ministère de la justice a également rendu public un avant-projet de réforme du droit des obligations en deux volets : sur le droit des contrats,

en 2008, et sur le régime général des obligations et les quasi-contrats en 2011. Ces textes ont donné lieu à une consultation publique, sans suite législative.

Ainsi, la réforme que le Sénat est désormais invité à ratifier constitue l'aboutissement d'un long processus, d'une décennie de réflexions françaises, aiguillonnées par des tentatives inabouties d'harmonisation européenne.

C'est donc une réforme globalement et largement approuvée. L'avant-projet d'ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, publié en février 2015 et soumis à consultation publique, suscita plus de 300 contributions adressées à la chancellerie, représentant plus de 3 200 pages au total.

Les sources de cette ordonnance sont multiples : outre l'« avant-projet Catala » et l'« avant-projet Terré », ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation, le rapport au Président de la République revendique expressément comme source d'inspiration les projets d'harmonisation européenne du droit des contrats.

L'intention du Gouvernement a été de moderniser et de rendre plus lisible le droit français des contrats sans le bouleverser, en l'adaptant aux enjeux contemporains, en prenant mieux en compte l'impératif d'efficacité économique et en consolidant la jurisprudence. Il a poursuivi deux objectifs : renforcer la sécurité juridique du droit des contrats en améliorant sa lisibilité et son accessibilité et renforcer l'attractivité du droit français, du point de vue strictement économique, vis-à-vis des entreprises, mais également du point de vue de l'influence du système juridique français à l'étranger.

La réalisation du deuxième objectif me semble impossible à vérifier, tant l'attractivité du droit ne semble pas dépendre de facteurs étroitement juridiques, mais bien davantage de la puissance économique de l'État, de la réputation de ses juridictions ou encore de celle de ses cabinets d'avocats. Une entreprise faisant du « *law shopping* » choisit rarement un droit en fonction uniquement de sa qualité intrinsèque. Il faut simplement souhaiter que la réforme ait rendu le droit français des contrats plus attractif pour les entreprises françaises et plus adapté à la vie des affaires. Modernisé, le droit français devrait également redevenir une référence, mieux prise en compte dans les travaux européens, à la différence des années 2000 où ceux-ci le contredisaient, voire l'ignoraient superbement.

En revanche, le premier objectif est manifestement atteint, au vu des auditions et des consultations que j'ai menées, sous réserve de quelques dispositions qui demeurent abondamment discutées un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Les nouvelles dispositions du code civil issues de l'ordonnance se caractérisent nettement par une plus grande clarté de la rédaction : le vocabulaire est contemporain et le plan du livre III du code, plus pédagogique, distingue mieux le droit des obligations en général et le droit des contrats. Les chapitres portant sur le contrat sont didactiques, en suivant la vie du contrat à compter de sa formation et jusqu'à sa fin. Incontestablement, le code est devenu plus lisible : bref, ce fut du bon travail.

En outre, en codifiant autant que possible la jurisprudence établie de la Cour de cassation, la réforme améliore grandement l'accessibilité du droit des contrats en faisant mieux coïncider le droit positif et le droit écrit, dans le respect de la tradition juridique française. Le droit des contrats était devenu particulièrement jurisprudentiel, au point que l'on pouvait dire que le droit n'était plus dans le code. Comme l'indiquait Pierre Catala dans la

présentation de son avant-projet, il faut « que la loi soit, avant la jurisprudence, mère de l'ordre juridique ». Ce n'était plus le cas. En principe, la jurisprudence a été codifiée à droit constant, mais parfois la réforme a voulu surmonter une jurisprudence jugée excessive ou trop rigide ou bien clarifier l'état du droit en cas de jurisprudence incertaine ou erratique.

Je souligne en particulier l'intérêt du chapitre introductif au droit des contrats. Il énonce d'abord les principes directeurs du droit des contrats, que sont le consensualisme, la liberté contractuelle et la force obligatoire du contrat, mais aussi le respect de l'ordre public et de la bonne foi, associés à une définition claire du contrat fondée sur l'autonomie de la volonté des parties, dans un ensemble cohérent et concis. Ceux qui ont étudié le droit il y a quelque temps ne seront nullement dépaysés. Il précise ensuite les modalités de l'articulation entre le droit commun du code civil et les droits particuliers en matière de contrats, sujet alimentant d'abondants débats. Enfin, il définit les différentes catégories de contrats.

La réforme procède aussi à une actualisation et à une modernisation, avec quelques innovations. Alors que la cause disparaît – même si ses éléments constitutifs demeurent – font leur entrée dans le code civil, par exemple, la promesse unilatérale de contrat et la cession de contrat ou de dette, mécanismes déjà connus de la pratique et que la réforme vient fixer. Sont créées plusieurs actions interrogatoires ou interpellatives, de nature à assurer une meilleure information des parties dans certaines situations. La réforme institue une obligation précontractuelle d'information, qui se veut la déclinaison du principe de bonne foi désormais applicable au stade des négociations, avant même la formation du contrat – période que la jurisprudence avait déjà visitée.

Nous devons donc, à mon avis, ratifier l'ordonnance.

Le fait qu'elle soit entrée en vigueur en octobre 2016, il y a un an, nous donne une évidente responsabilité : celle de ne pas, dans un domaine du droit qui demande de la stabilité, créer un droit intermédiaire qui ne s'appliquerait qu'aux contrats passés entre octobre 2016 et la promulgation de la loi de ratification. Cela reviendrait à faire coexister trois régimes législatifs simultanément : quoi de moins attractif ? Il n'est pas question de faire la réforme de la réforme.

Il me paraît raisonnable de ratifier en utilisant deux méthodes. D'abord, préciser expressément l'interprétation qui doit être donnée à des dispositions que nous ne modifions pas, en rappelant l'importance des travaux préparatoires à la rédaction du texte de loi : ils lient le magistrat ! Ensuite, amender lorsqu'il existe une malfaçon susceptible de générer des incertitudes, du contentieux, voire des atteintes aux objectifs poursuivis par l'ordonnance.

Un exemple d'éclairage par les travaux préparatoires concerne la distinction entre règles impératives et règles supplétives. Nombre de praticiens s'interrogent sur le caractère impératif ou supplétif de certaines dispositions issues de l'ordonnance. Le rapport au Président de la République indique que, conformément à la « tradition du code civil, l'ordonnance n'affirme pas expressément dans un article spécifique le caractère supplétif de volonté de ses dispositions », mais qu'elle est bien « supplétive de volonté sauf disposition contraire », « sauf mention contraire explicite de la nature impérative du texte concerné ». Je vous invite à faire nôtre cette interprétation : seules doivent être considérées comme impératives les dispositions expressément mentionnées comme telles dans le texte de l'ordonnance ou celles dont la rédaction indique sans ambiguïté le caractère impératif. Les autres dispositions peuvent être écartées par les parties et, en cas d'incertitude, il faut considérer que le caractère impératif ne saurait prévaloir.

Deuxième exemple d'interprétation : l'articulation entre droit commun et droit spécial. L'article 1105 du code civil prévoit que les règles générales du droit commun des contrats « s'appliquent sous réserve » des règles particulières à certains contrats. Dans l'ordonnance, la question de l'articulation entre droit commun et droit spécial soulève des incertitudes. Sur ce point, le rapport au Président de la République précise que « les règles générales posées par l'ordonnance seront notamment écartées lorsqu'il sera impossible de les appliquer simultanément avec certaines règles prévues par le code civil pour régir les contrats spéciaux, ou celles résultant d'autres codes tels que le code de commerce ou le code de la consommation », sans résoudre la difficulté de façon complète. Je vous proposerai des amendements allant dans le sens souhaité par le Gouvernement et apportant diverses précisions.

Je vous ai distribué une liste de dispositions dont je vous propose que nous homologuions une interprétation. Les amendements, eux, concernent des questions que les auditions nous conduisent à trancher comme, par exemple, celle de l'application de la loi nouvelle aux contrats en cours. D'autres ne proposent que des précisions rédactionnelles. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec la chancellerie, qui soutiendra à ce que j'ai compris la majorité de nos amendements.

Ainsi, le Sénat, qui s'était opposé au traitement de cette réforme par ordonnance, proposera sa ratification, sans modifications qui puissent provoquer ou prolonger une insécurité juridique, mais en procédant ponctuellement à des corrections très largement attendues par la quasi-unanimité des personnes entendues en audition.

**M. Philippe Bas, président.** – J'admire l'œuvre de notre rapporteur, qui a réalisé un travail de titan, sur ce texte si volumineux.

Nous avons refusé d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnance sur ce sujet, et nous ne changeons pas de point de vue. Il peut paraître abscons, mais ses implications sur le développement des affaires sont considérables. Aussi convient-il de trouver un bon équilibre entre l'intervention du juge et la sécurité des contrats, qui repose sur la volonté commune des parties. Après maintes auditions, le rapporteur estime qu'il faut ratifier l'ordonnance sans modifications majeures, mais sous réserve de l'adoption de quelques amendements et d'un certain nombre d'interprétations qui feront référence.

**M. Jacques Bigot.** – Bravo pour ce travail. Cette réforme était attendue, car il était nécessaire de moderniser le code civil et d'y inscrire l'évolution jurisprudentielle. La manière de concevoir le libéralisme aujourd'hui pouvait-elle se concilier avec l'esprit des rédacteurs de 1804 ? Déjà, le droit des contrats reposait sur la liberté des co-contractants, qui a rendu nécessaire la défense du salarié par le droit du travail, et justifié l'évolution européenne sur les clauses abusives, qui ne s'applique malheureusement qu'aux consommateurs alors qu'il faut également protéger les artisans et les petites entreprises, sans immixtion excessive du juge. La jurisprudence doit continuer à évoluer.

Vous avez une grande foi en la justice, monsieur le rapporteur, lorsque vous affirmez qu'elle consulte nos travaux préparatoires. C'est vrai en Belgique, mais pas vraiment en France, où l'esprit du législateur est vite oublié par le juge et par les parties. Oui, le Parlement a dû se défaire, au profit de l'exécutif, d'un travail fastidieux. Mais je suis d'accord avec vous, nous aurions pu le faire. Je m'étonne que ceux qui, dans leur rapport, ont dénoncé les ordonnances, aient approuvé leur usage dans un autre domaine... Reste à ratifier celle-ci, et il n'est pas possible de remettre en cause ce qui est en vigueur depuis un an.



Merci pour le travail que vous avez fait, qui ne rattrape pas celui qu'on ne nous a pas laissés faire...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je me joins à ce concert de louanges. Quel travail de bénédictin ! Vous avez bien fait de rappeler votre opposition au principe même des ordonnances. Je ne sais pas en revanche si cela servira à grand-chose.

La notion d'attractivité du droit français m'étonne toujours et j'ai l'impression que notre rapporteur n'est pas non plus convaincu de la pertinence de cette notion. En outre, je n'ai pas le sentiment que notre droit soit moins attractif que les autres : des publications anglo-saxonnes estiment qu'il est moins aléatoire que celui de leurs pays. Ne nous laissons donc pas impressionner par les lobbies qui viennent sonner à notre porte.

Le propre d'un bon droit, c'est d'être équitable. Ce n'est pas désuet de dire cela. S'il permet de faire des affaires, il doit aussi veiller à l'égalité des parties.

Je ne vois pas en quoi l'intervention du juge en fait une partie à part entière du contrat. En outre, pour quelles raisons un de vos amendements réserve-t-il un sort particulier aux opérations financières ? Notre rapporteur veut réintroduire la notion de bonnes mœurs, qui avait été supprimée : pourquoi ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je m'en expliquerai.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pourquoi, enfin, parler de dépendance économique ? La notion de dépendance ne serait-elle pas, à elle seule, suffisante ?

**M. André Reichardt.** – Je félicite très sincèrement notre rapporteur pour la qualité de son travail sur un sujet technique, pour ne pas dire aride. Ses préconisations, que je suivrai, semblent consensuelles. Il nous faut ratifier l'ordonnance, avec les amendements de notre rapporteur.

Le Sénat n'a pas approuvé le projet de loi d'habilitation, car le sujet méritait que le Parlement en débattenne. Une fois l'habilitation définitivement votée, contre notre gré, cette ordonnance aurait mérité que des parlementaires soient associés à sa rédaction. Cela m'est arrivé par le passé, à de rares occasions il est vrai. Ensuite, nous sommes confrontés au délai qui s'écoule entre le moment où les ordonnances entrent en vigueur et l'examen du projet de loi de ratification. Si le législateur réécrit le droit, on aboutit à la création de trois droits successifs : celui qui précède l'ordonnance, celui qui court entre l'entrée en vigueur de l'ordonnance et la promulgation de la loi de ratification et celui qui vient ensuite et qui modifie l'ordonnance. Le risque est de voir le législateur muselé, au nom de la stabilité du droit. Je félicite notre rapporteur d'être parvenu à un accord avec la chancellerie.

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'accord n'est pas total !

**M. André Reichardt.** – Globalement, c'est quand même le cas, même si des points restent en discussion. À l'avenir, la situation risque de ne pas être aussi simple et les futures ordonnances risquent d'être détricotées par le législateur, d'où trois législations successives. Il faut éviter autant que faire se peut le recours aux ordonnances : laissons le législateur travailler sereinement.

**M. François Pillet, rapporteur.** – En préalable à nos travaux, la réflexion doit s'ouvrir le plus largement possible et c'est pourquoi nous avons consulté tous les barreaux de

France, toutes les chambres de notaires, tous les experts-comptables, tous les tribunaux de commerce et tous les tribunaux de grande instance pour leur demander leur sentiment sur l'année d'exécution de cette ordonnance. Globalement, on m'a répondu qu'il était trop tôt pour se faire une idée précise.

Pour éviter toute critique, au nom de la stabilité du droit, il serait sans doute préférable que les ordonnances soient soumises à ratification avant leur entrée en vigueur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce serait le minimum !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Dans le cas d'espèce, cela aurait été tout à fait possible, puisque cette ordonnance a été publiée en février 2016 et qu'elle est entrée en vigueur en octobre de la même année.

Sur cette ordonnance, nous avons entendu la quasi-totalité de la doctrine : les professeurs de droit, mais aussi les représentants des magistrats judiciaires et consulaires, qui appliqueront les textes. Nos amendements ont été rédigés en tenant compte de la doctrine et des professionnels et ils ont reçu une écoute attentive de la chancellerie.

Cette grande réforme par ordonnance du droit des contrats et des obligations sera suivie d'une toute aussi grande réforme du droit de la responsabilité civile qui, elle, fera l'objet d'un projet de loi, ce dont je me félicite.

Avec ce rapport, j'essaye de redonner couleur à nos travaux parlementaires, qui ont juridiquement une importance considérable, parfois un peu négligée. Pour rassurer M. Bigot, je lui indique que la Cour de cassation revient toujours aux travaux parlementaires et, si des juridictions inférieures n'y font pas référence, il appartient aux avocats d'attirer leur attention sur ces travaux en cas de difficulté. L'ancien premier président de la Cour de cassation, Pierre Drai, disait à cet égard que « le bon avocat fait le bon juge ».

Dans mon rapport, je vous propose de réaffirmer l'obligation d'en revenir aux travaux parlementaires.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour ces observations.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Articles additionnels après l'article unique*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-1 rectifié propose de réintégrer la notion de bonnes mœurs. Il convient en effet d'ouvrir le débat sur ce point, même si je n'en fais pas une affaire de principe. Cette notion n'est pas totalement inutile. Si elle n'existe plus dans le droit des obligations et des contrats, elle apparaît encore dans divers textes, notamment dans le code civil, et la jurisprudence y a recours. Nous avons donc trois possibilités : soit nous ne changeons rien à l'ordonnance, soit nous harmonisons nos textes en introduisant la notion de bonnes mœurs dans cette ordonnance, soit nous supprimons de tous les textes la référence à cette notion. La troisième solution ne me semble pas la meilleure.

En outre, cet amendement propose une définition précise des contrats de gré à gré et des contrats d'adhésion, compte tenu de leurs conséquences juridiques importantes lorsque les contrats d'adhésion comportent des clauses abusives. La chancellerie approuve notre rédaction sur ce dernier point.

**M. Jacques Bigot.** – La notion de bonnes mœurs peut apparaître désuète. Notre rapporteur estime que la jurisprudence a évolué sur le sujet. En règle générale, elle a plutôt suivi, que précédé, la société.

Sur le second point, je ne suis pas sûr que la rédaction soit bonne, même si elle a reçu l'accord de la chancellerie. Effectivement, dans les contrats d'adhésion, les clauses ne sont pas discutées, mais cela ne signifie pas qu'elles ne soient pas discutables. Au moment de la conclusion du contrat, cette rédaction interdirait toute négociation à la marge. Je suis donc plutôt réservé sur cet amendement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La notion de bonnes mœurs est extrêmement vague et sujette à toutes les interprétations, alors que tel n'est pas le cas avec celle d'ordre public. Si vous considérez que supprimer la notion de bonnes mœurs constitue un progrès, pourquoi ne pas la supprimer dans tous les codes ? Ce serait une solution de sagesse.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Le code civil a toujours recours à la notion de bonnes mœurs, mais l'histoire récente montre que, lorsque ce fut possible, le terme a été supprimé. Nous avons connu la suppression, dans le code pénal, de l'infraction d'outrage aux bonnes mœurs. Même chose dans le statut des fonctionnaires. En outre, le paramètre de l'ordre public demeure. Je suis donc très réservée sur l'opportunité de réintroduire cette notion.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement propose d'ajouter les bonnes mœurs aux principes auxquels on ne peut déroger par des conventions particulières. Mais, qu'on mette ou non les bonnes mœurs dans la loi, le juge continuera à interdire qu'il soit dérogé à ces principes dans des conventions particulières. Puisque les conventions ne peuvent être valables si elles sont contraires à ces bonnes mœurs, il n'est donc pas indispensable de mettre dans l'ordonnance cette disposition pour qu'elle s'applique dans les faits. Notre rapporteur rappelait tout à l'heure notre rôle en matière d'interprétation des textes : ce n'est pas parce qu'on ne mentionne pas les bonnes mœurs dans le texte de l'ordonnance qu'elles cesseront de s'opposer aux conventions qui leur sont contraires.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Beau sophisme !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Pour éviter tout blocage avec l'Assemblée nationale, je pense utile de rectifier cet amendement pour ne plus faire référence aux bonnes mœurs. Un exemple cependant : comment résout-on la conclusion d'un bail d'habitation dans le logement duquel on prévoit d'exercer le proxénétisme hôtelier ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela ne figurera pas dans le contrat puisque c'est contraire à la loi !

**M. François Pillet, rapporteur.** – Sous réserve de l'interprétation de notre président, je vous propose de rectifier cet amendement.

**Mme Brigitte Lherbier.** – À l'université, la notion de bonnes mœurs permet de faire réfléchir la jeunesse qui se construit, qui deviendra magistrat, avocat ou autre. Ainsi, elle aura une idée plus précise du monde dans lequel elle travaillera. Certaines éducations sont ainsi contraires aux bonnes mœurs. Le juge peut se reporter à une notion, certes floue, mais qui lui vient en aide pour se prononcer.

**M. Philippe Bas, président.** – Si nous faisons la traque aux expressions désuètes qui figurent dans le code civil et dans la jurisprudence, nous en trouverions quantité. Ainsi en est-il de celle de bon père de famille.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Elle a été supprimée !

**M. Philippe Bas, président.** – Or ces notions ont été utiles aux juges dans bien des circonstances.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La notion de bonnes mœurs n'est pas désuète, elle est stupide !

**M. Alain Marc.** – Je préférerais qu'on parle de mœurs compatibles avec telle ou telle activité. Pourquoi parler de « bonnes » mœurs ?

**M. Philippe Bas, président.** – Il est bon que nous ayons des débats de fond, mais il faut savoir y mettre un terme.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je vous propose donc de rectifier mon amendement pour n'en conserver que la seconde partie.

*L'amendement COM-1 rectifié bis est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-2 tient compte de la jurisprudence de la Cour de cassation : il ne doit pas être possible de demander réparation d'un préjudice qui serait né du fait que le contrat n'a pas été conclu.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-3 apporte une précision rédactionnelle : la caducité de l'offre contractuelle est évidente en cas de décès de celui qui a fait l'offre, mais elle n'est pas mentionnée en cas de décès de son destinataire. Évitions aussi de parler d'un « délai raisonnable » qui entraînera une jurisprudence interminable : je propose de fixer la durée du délai à deux mois.

**M. Jacques Bigot.** – Le délai de deux mois n'est-il pas trop long ? Ne pourrait-on indiquer qu'il ne peut excéder deux mois, mais que le délai raisonnable doit être inférieur ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'avis de la chancellerie est inverse.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-4 a pour objet de mettre en cohérence le régime de la réticence dolosive avec celui de l'obligation d'information précontractuelle et de limiter l'abus de dépendance mentionné à l'article 1143 du code civil à la dépendance économique.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce motif juridique assurera la sécurité de l'interprétation de la loi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je croyais que la loi prévalait sur la jurisprudence ! Pourquoi ne pas prendre en compte la dépendance psychologique ou physique ? Pourquoi ne pas élargir la notion de dépendance ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les dépendances que vous venez d'évoquer sont prises en compte par d'autres textes. Il n'y a donc pas de difficultés.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce texte doit quand même avoir une portée générale.

**M. Philippe Bas, président.** – Je note l'opposition de M. Collombat à cet amendement.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-5 rectifié a pour but de remédier à des difficultés d'articulation entre les nouvelles dispositions du code civil et celles du droit des sociétés.

*L'amendement COM-5 rectifié est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Par coordination, je vous propose de rectifier l'amendement COM-6 rectifié pour en retrancher les bonnes mœurs. Par ailleurs, l'amendement vise les clauses non négociables déterminées à l'avance unilatéralement par l'une des parties, afin d'être cohérent avec la définition du contrat d'adhésion que nous avons précédemment adoptée. Enfin, cet amendement propose une amélioration rédactionnelle.

*L'amendement COM-6 rectifié bis est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement COM-7 rectifié supprime le pouvoir de révision du contrat confié au juge dans le cadre du nouveau régime de l'imprévision. Avant, l'imprévision ne pouvait être invoquée pour mettre fin à un contrat. Je pense qu'on peut admettre cette nouvelle notion, qui figure dans certains droits étrangers. Pour autant, il n'est pas satisfaisant que le juge redéfinisse les clauses du contrat, d'autant que le texte prévoit qu'il peut en décider à la demande d'une seule des deux parties. Je vous propose donc de supprimer ces pouvoirs qui me semblent excessifs, mais de maintenir la possibilité d'adapter le contrat en cas d'accord des parties ou d'y mettre fin en cas de désaccord.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne suis pas convaincu.

**M. Jacques Bigot.** – Pourriez-vous m'en dire plus sur la deuxième partie de l'amendement, qui concerne le code monétaire et financier ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – En droit financier, certains contrats sont par nature des contrats aléatoires, même s'ils ne sont pas désignés comme tels. On ne peut donc introduire la possibilité de corriger ces imprévisions alors que c'est la nature même de ces contrats financiers. Nous avons été alertés sur ce point par les milieux financiers. Au lieu de modifier l'ordonnance, nous avons prévu dans le code monétaire et financier que certaines opérations ne seraient pas soumises au nouveau régime de l'imprévision.

**M. Jacques Bigot.** – Tous les contrats qui comportent des notions d'imprévisibilité et d'aléas ne devraient-ils alors pas être exclus ? Il ne faudrait pas que des assureurs demandent la révision d'un contrat après un sinistre de grande ampleur qu'ils qualifieraient d'imprévisible...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le code des assurances répond à votre interrogation. En outre, il suffit de rajouter une clause dans les contrats pour indiquer que la nouvelle disposition relative à l'imprévision ne s'appliquera pas, car elle est supplétive.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Cette disposition s'appliquera-t-elle dans le cas de divorce par consentement mutuel ?

**M. François Pillet, rapporteur.** – Excellente question qui concerne les divorces par consentement mutuel sans intervention du juge. Pour y répondre, il faut savoir quelle est la force de l'acte d'avocat. La question de sa force exécutoire pourrait se poser à l'occasion de l'examen de la proposition de loi que notre président a déposé sur le redressement de la justice. En outre, la chancellerie engage une vaste réflexion sur les chantiers de la justice, dont l'un porte sur la simplification de la procédure civile. À ce stade, je ne propose donc pas de solution, pour éviter d'interférer avec les réflexions en cours, même si le problème posé est réel.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne suis pas convaincu par ces arguments. Les contrats proposés par les banques et autres organismes financiers promettent la sécurité, alors qu'il ne s'agit que de placements « casino ». Pour le moins, il faut informer des risques encourus. Dans la plupart des contrats, il s'agit d'une spéculation qui ne dit pas son nom. Je ne puis donc accepter la disposition proposée par notre rapporteur.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Nous reprendrons ce débat dans l'hémicycle.

*L'amendement COM-7 rectifié est adopté.*

*- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le 2° de l'amendement COM-8 rectifié apporte une précision à l'article 1221. Le 3° clarifie la rédaction de l'article 1223 du code civil relatif au pouvoir unilatéral du créancier d'une obligation de réduire le prix qu'il doit en contrepartie, lorsqu'il estime que cette obligation est imparfaitement exécutée. Pour rassurer les professionnels, je précise que la saisine du juge est ensuite toujours possible. Ainsi, lorsqu'un plombier intervient en urgence, il n'a pas le temps de présenter un devis. Si la facture est trop importante, le juge peut être saisi pour corriger l'excès. Le 1° procède à une coordination à l'article 1217 du code civil.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je préfère la rédaction initiale : le terme « accepter » me semble préférable à celui de « décider », car un minimum de négociation est alors possible, ce qui permet d'éviter la saisine d'un juge. En la matière, la pratique est importante.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le créancier pourra toujours décider de la réduction. Mais si le débiteur refuse, il faudra alors passer par le juge. En la matière, la pratique est importante.

*L'amendement COM-8 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement COM-9.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-10 est de cohérence : la réforme prévoit la rédaction d’un écrit, sans plus passer par l’huissier de justice, pour la cession de créance et la cession de contrat. Or, elle n’avait pas prévu la même disposition pour la cession de dette.

*L’amendement COM-10 est adopté, ainsi que l’amendement COM-11.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-12 rectifié a été élaboré en lien avec la direction du Trésor.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Nous voilà rassurés !

*L’amendement COM-12 rectifié est adopté, ainsi que l’amendement COM-13.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement COM-14 précise les conditions d’application de la loi dans le temps. Les rédacteurs de l’ordonnance estiment que son article 9 est suffisamment clair, mais ce n’est pas mon avis. Un arrêt de la Cour de cassation de septembre 2017 nous laisse penser que demeure une ambiguïté. Nous vous proposons d’écrire que les contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016 demeurent intégralement soumis au droit en vigueur avant cette date. En revanche, leur renouvellement se fera sous l’empire de la nouvelle loi.

*L’amendement COM-14 est adopté.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Je vous propose d’approuver également le texte que je vous ai distribué et qui regroupe des propositions d’interprétation des dispositions du code civil issues de l’ordonnance. Il est nécessaire d’affirmer que nos travaux ont une certaine importance, dans l’interprétation de la volonté du législateur.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous l’approuvons !

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Articles additionnels après l’article unique</b>			
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	1 rect. <i>bis</i>	Clarification de la définition du contrat de gré à gré et du contrat d’adhésion	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	2	Précision du champ du préjudice réparable en cas de faute lors des négociations précontractuelles	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	3	Caducité de l’offre contractuelle en cas de décès de son destinataire et fixation du délai de l’action interrogatoire en matière de pacte de préférence	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	4	Mise en cohérence du régime de la réticence dolosive avec celui de l’obligation d’information précontractuelle et limitation de l’abus de dépendance à la dépendance économique	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	5 rect.	Clarification des règles de capacité et de représentation pour les personnes morales et fixation du délai de l'action interrogatoire en matière de représentation	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	6 rect. <i>bis</i>	Faculté de résolution du contrat par le juge en cas de prix abusif dans les contrats de prestation de services sans prix défini à l'avance, précision rédactionnelle et limitation du mécanisme de sanction des clauses abusives par cohérence avec la définition du contrat d'adhésion	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	7 rect.	Suppression du pouvoir de révision du contrat par le juge dans le nouveau régime de l'imprévision et exonération des opérations sur instruments financiers de ce régime	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	8 rect.	Précisions concernant le régime de l'exécution forcée en nature du contrat et le dispositif de réduction unilatérale du prix par le créancier d'une obligation imparfaitement exécutée	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	9	Précisions concernant la possibilité de renoncer à une condition suspensive	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	10	Exigence d'un écrit pour la cession de dette	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	11	Corrections rédactionnelles	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	12 rect.	Élargissement du critère permettant le paiement en monnaie étrangère sur le territoire français	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	13	Clarification du mécanisme de la compensation	<b>Adopté</b>
<b>M. PILLET, rapporteur</b>	14	Clarification des conditions du maintien de l'application de la loi ancienne aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 12 h 05.*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Lundi 9 octobre 2017**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme s'est réunie au Sénat le lundi 9 octobre 2017.*

*La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. François-Noël Buffet, sénateur, président ; Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ; M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Permettez-moi de dire d'emblée que nous avons bien travaillé, puisque nous sommes en mesure de vous proposer un accord qui concilie les exigences de la protection de nos concitoyens contre le terrorisme et les impératifs liés au respect des libertés – celles-ci ne peuvent être restreintes que dans la stricte mesure indispensable à la garantie de la sécurité publique.

J'ai exprimé de très fortes réserves sur l'opportunité de ce texte, depuis le début de son examen. Lorsque la menace terroriste est à son maximum, l'instrument le plus approprié pour la combattre est l'état d'urgence.

Il a été mis en œuvre non pas après la première vague d'attentats terroristes de janvier 2015, mais fin 2015, et nous l'avons régulièrement reconduit, la dernière période se terminant au mois de novembre prochain. La menace terroriste étant toujours à son maximum, c'est non pas une version dégradée de l'état d'urgence dont aurait besoin l'État, mais de l'état d'urgence lui-même, qui permet de justifier par des circonstances exceptionnelles des procédures dérogoires au droit commun et donc plus restrictives des libertés, pour l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. L'état d'urgence peut être levé le matin à huit heures et rétabli le midi par le Gouvernement si les circonstances le justifient. Cet instrument, qui reste à tout moment à sa disposition, présente l'avantage d'être assorti non seulement d'un contrôle juridictionnel étroit, mais également d'un contrôle du Parlement : chacune des deux assemblées a mis en place un comité de suivi de l'état d'urgence et le Gouvernement a l'obligation de leur communiquer jour après jour l'ensemble des actes administratifs pris en application de l'état d'urgence.

Le régime de l'état d'urgence ouvre la possibilité de mettre en place des périmètres de sécurité, de fermer temporairement des lieux de culte, de procéder à des perquisitions administratives sans intervention du juge judiciaire et de prononcer des assignations à résidence.

Ces quatre points essentiels ont fait l'objet de nouvelles dispositions dans le texte que nous examinons. Changer la dénomination ne change rien à la chose : les quatre moyens d'action sont intégralement repris dans le projet de loi.

Or, dans les temps ordinaires, est-il justifié d'utiliser des moyens forgés pour les temps exceptionnels et dont la légitimité repose sur ce caractère conjoncturel exceptionnel ? La question est très délicate. Si la loi pénale et le code de la sécurité intérieure avaient prévu de tels moyens, nous n'aurions évidemment pas eu besoin de l'état d'urgence. Mais, inversement, nous ne pouvons accepter que l'on puisse restreindre sans limitation de délai les libertés en raison de circonstances exceptionnelles.

Le Sénat a adopté le texte en première lecture ; mon collègue rapporteur pour l'Assemblée nationale et moi-même nous sommes entendus sur une rédaction commune, tout en fixant un certain nombre de conditions.

Le Sénat estime tout à fait intéressant que les députés aient réduit de quatre à trois ans la durée de vie des clauses qui nous paraissent les plus sensibles. La législation devient temporaire. Pour nous, compte tenu des apports de l'Assemblée nationale sur les dispositions relatives aux fermetures de lieux de culte et aux périmètres de protection, il fallait étendre la « clause d'autodestruction » aux deux articles qui les prévoient. Au fond, nous avons trouvé un compromis entre le droit permanent et le droit court de l'état d'urgence, avec une sorte d'état d'urgence de trois ans – en version allégée, puisque la seule finalité qui puisse ici être prise en compte pour justifier les mesures administratives est la lutte contre le terrorisme, et non la prévention des troubles à la sécurité et à l'ordre publics.

En outre, nous avons été particulièrement attentifs à un certain nombre de garanties : dans le cadre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, les autorités administratives ne pourront pas exiger la communication des numéros d'abonnement et des identifiants techniques de communication électronique. Ce point a d'ailleurs fait assez facilement l'objet d'un accord entre nous, le risque constitutionnel étant très élevé.

Au cours d'une visite domiciliaire, le juge des libertés et de la détention pourra s'opposer à la retenue de personnes sur les lieux : immédiatement informé, il aura compétence pour arrêter toute mesure qu'il jugerait abusive.

Nous sommes parvenus à un équilibre, dont nous verrons s'il peut franchir le cap d'un examen de constitutionnalité – car nous allons aux limites... Avec les événements des dernières semaines, nous nous demandons néanmoins s'il ne serait pas plus judicieux de reconduire l'état d'urgence.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Sur un texte d'une telle portée, il était important que l'Assemblée nationale et le Sénat parviennent à un accord.

Le rapporteur pour le Sénat considère que nous aurions dû reconduire l'état d'urgence. Oui, nous sommes en guerre ; oui, la menace est très importante. Toutes les personnes que j'ai rencontrées affirment que cette menace va durer, non trois ou cinq ans, mais sur une génération, voire plusieurs ; et tous les partis politiques ont estimé qu'on ne pouvait pas rester d'une manière durable dans l'état d'urgence. Celui-ci n'a de sens que s'il est temporaire. Il faut le mettre à l'actif du Président de la République, le Gouvernement a le courage politique d'en sortir.

L'objet du projet de loi est non pas de baisser la garde, mais de sortir de manière maîtrisée de l'état d'urgence. L'accord auquel nous avons abouti conserve le caractère opérationnel des mesures à la disposition des forces de l'ordre – j'y ai veillé.

L'Assemblée nationale accordait une importance particulière aux périmètres de protection prévus à l'article 1<sup>er</sup>. Nous avons finalement supprimé dans notre accord la mention des abords « immédiats », que le Sénat avait introduite.

Par ailleurs, nous nous félicitons de l'extension de l'expérimentation, avec un contrôle parlementaire accru, aux articles 1<sup>er</sup> et 2.

**M. Guillaume Larrivé, député.** – Au nom du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, je veux prendre acte de l'évolution de la réflexion de M. Philippe Bas. Nous avons un point commun : nous pensons qu'il n'est guère raisonnable de lever l'état d'urgence. La question n'est pas de savoir si l'état d'urgence est permanent *in abstracto*, mais s'il doit être prolongé aujourd'hui en France pour faire face à la menace actuelle. Ce désaccord fondamental avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale nous a conduits à voter contre le projet de loi, et nous sommes aujourd'hui très insatisfaits du compromis qui semble se dessiner entre les deux rapporteurs.

On nous propose un état d'urgence dégradé, qui ne dit pas véritablement son nom et qui diminue le niveau de protection des Français. Je ne suis pas convaincu par la rédaction concernant les mesures de contrôle administratif et de surveillance qui remplacent l'assignation à résidence. La question des numéros d'abonnement et des identifiants techniques de communication électronique a son importance ; nous avons tort de reculer sur ce point.

**Mme Laurence Vichnievsky, députée.** – Parvenir à un bon compromis n'est pas une compromission. Il fallait sortir de l'état d'urgence, par nature exceptionnel et temporaire, et se doter d'outils adaptés à l'état de la menace terroriste. C'est pourquoi le groupe Modem de l'Assemblée nationale a depuis le début soutenu le texte et les mesures proposées, même si nous souhaitons quelques modifications à la marge.

En revanche, nous émettons une réserve d'ordre institutionnel sur ce texte. En commission, le Sénat avait adopté le principe d'un renouvellement des mesures de surveillance et de contrôle prévues par l'article 3 par le juge des libertés et de la détention. Cette mesure n'a pas été conservée. À défaut, ce texte porte atteinte à la séparation des pouvoirs et crée une distorsion s'agissant de l'intervention de l'autorité judiciaire, dont la place est de plus en plus restreinte depuis un certain nombre d'années.

Nous pensons avoir été entendus. Nous réitérerons notre position et nos réserves lors des réformes institutionnelles à venir, car cette tendance quant à la place de l'autorité judiciaire ne nous paraît pas conforme à l'esprit des constituants de 1958.

**M. Jacques Bigot, sénateur.** – Lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat, le groupe socialiste et républicain s'était très fortement inspiré des positions du Président de la République, qui, dans son livre *Révolution*, écrivait en novembre 2016 : « Nous pouvons sortir de l'état d'urgence, le droit commun nous suffit ».

Nous sommes très hostiles à deux mesures contenues dans le texte : la transformation de l'assignation à résidence en mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance et celle des perquisitions administratives en visites domiciliaires. Leur bilan montre leur peu d'efficacité en matière de lutte contre le terrorisme.

Sur d'autres points, il était indispensable d'améliorer le droit commun, c'est ce qui a été fait au cours de la précédente mandature, en conciliant garantie des libertés individuelles et sécurité des personnes.

L'évolution du Président de la République et de son ministre de l'intérieur, on l'a bien compris, est plus psychologique que législative et juridique. Le précédent Président de la République avait lui-même annoncé la fin de l'état d'urgence le 14 juillet 2016 au matin, juste avant le dramatique attentat de Nice le soir même. En tant que législateurs, nous devons veiller à ce que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire aient les moyens de lutter contre le terrorisme tout en respectant l'État de droit. C'est compliqué !

Le rapporteur Michel Mercier avait réalisé un travail intéressant sur la première version du texte. L'Assemblée nationale a introduit quelques évolutions intéressantes, notamment sur le contrôle parlementaire. Nous attendons désormais avec impatience les propositions de nos deux rapporteurs...

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 1<sup>er</sup> dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de plusieurs modifications rédactionnelles, la plus substantielle consistant à préciser que les visites de véhicules susceptibles de pénétrer au sein d'un périmètre de protection seront effectuées avec l'accord de leur conducteur et non de leur propriétaire.

*La commission mixte paritaire adopte l'article 1<sup>er</sup> dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve de modifications rédactionnelles.*

### *Article 2*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 2 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle et à l'exception des dispositions concernant les sanctions pénales, qui seraient adoptées dans la rédaction du Sénat.

**M. Guillaume Larrivé, député.** – La rédaction proposée par les rapporteurs concernant les sanctions pénales est hélas inopérante, compte tenu de ce qu'est le régime de l'application des peines dans notre pays. Prévoir une peine de six mois d'emprisonnement en cas de violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte revient à ne prévoir aucune peine ! L'Assemblée nationale avait adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement du groupe Modem sur ce point, et j'avais présenté un amendement identique au nom du groupe LR. Je regrette que notre disposition n'ait pas la faveur de nos rapporteurs.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – L'Assemblée nationale est revenue au texte du Gouvernement : elle a préféré parler des « idées ou théories qui sont diffusées » dans les lieux de culte, quand nous avons suggéré « les propos qui sont tenus et les écrits qui sont diffusés ». Le Sénat avait en effet considéré que la rédaction du Gouvernement était imprécise et qu'elle risquait de rendre l'ensemble de la disposition inopérante.

**Mme Laurence Vichnievsky, députée.** – Pour faire suite aux propos de M. Guillaume Larrivé, j'ajoute que le *quantum* des peines qui avait été retenu à l'origine ne permettait pas l'incarcération provisoire dans le cas où une information serait ouverte et où un juge d'instruction serait saisi. Se priver de cette possibilité dans un tel texte est très regrettable.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous avons voulu que les sanctions pénales soient conformes à l'échelle des peines. Modifier les sanctions pour une seule catégorie de délits est toujours préjudiciable à la répression.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous avons souhaité que les peines prévues soient proportionnelles aux faits reprochés.

L'Assemblée nationale a considéré que, sans les mots « idées ou théories », l'article 2 ne serait pas opérationnel.

**M. Jacques Bigot, sénateur.** – J'indique à ceux qui craignent que la sanction ne soit trop faible qu'une personne qui rouvrirait plusieurs fois un lieu de culte fermé commettrait à chaque fois une infraction ; chacune justifierait une sanction. Ce n'est pas du laxisme.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 3**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 3 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de deux modifications : une précision quant à l'extension du champ d'application de la mesure aux personnes qui « diffusent » des thèses incitant au terrorisme, consistant à exiger une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée afin d'assurer la conformité de cette disposition à la Constitution ; la suppression de l'obligation de déclarer les numéros d'abonnement et les identifiants techniques de l'ensemble de ses moyens de communication électronique, qui apparaît contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 4**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications

réactionnelles et d'une précision quant à l'extension du champ d'application des dispositions prévues par cet article aux personnes qui « diffusent » des thèses incitant au terrorisme, consistant, comme à l'article 3, à exiger une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée afin d'assurer la conformité de ces dispositions à la Constitution.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 4 bis A (supprimé)**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent de déplacer les dispositions de l'article 4 bis A après l'article 4 ter A, par souci de cohérence dans l'organisation du texte, et de supprimer en conséquence l'article 4 bis A.

*La commission mixte paritaire supprime l'article 4 bis A.*

#### **Article 4 bis (supprimé)**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent de déplacer les dispositions de l'article 4 bis au sein de l'article 4 ter A et de supprimer en conséquence l'article 4 bis.

*La commission mixte paritaire supprime l'article 4 bis.*

#### **Article 4 ter A**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 4 ter A dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de deux modifications : l'une de fond, consistant à prévoir l'extension de l'expérimentation et du contrôle parlementaire renforcé aux mesures prévues par les articles 1<sup>er</sup> et 2 ; l'autre de forme, consistant à prévoir l'insertion au sein de cet article des dispositions de l'article 4 bis, relatives à la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur l'application de ces mesures.

**M. Jacques Bigot, sénateur.** – Le texte prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat seront informés sans délai des mesures prises par les autorités administratives. Ces mesures incluent-elles les visites domiciliaires ? Je rappelle en effet que ces visites seront décidées par un juge judiciaire. Tel qu'il est actuellement rédigé, cet article ne permettra pas de contrôle parlementaire des visites domiciliaires.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est la saisie par le préfet de l'autorité judiciaire qui sera transmise. Il nous semblait délicat, au regard de la séparation des pouvoirs, de procéder à un contrôle de la décision du juge judiciaire en matière de visite domiciliaire...

**M. Jacques Bigot, sénateur.** – Tel qu'il est rédigé, l'article ne permettra rien du tout ! La demande d'autorisation d'effectuer une visite domiciliaire n'est pas une « mesure prise ». Il n'y aura donc pas de contrôle. Il est dommage de se priver de cette information, que nous recevons dans le cadre de l'état d'urgence.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'article prévoit que : « *L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent recueillir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ». C'est dans le cadre de cette disposition qu'interviendra notre contrôle, notamment sur les demandes adressées au juge des libertés et de la détention et ayant donné lieu à autorisation.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Pour répondre à M. Bigot, il faut que nous disions clairement, afin que l'interprétation des termes de la loi soit donnée par le Parlement, que les « actes pris par les autorités administratives » comprennent les saisines du juge des libertés et de la détention aux fins d'autorisation de visites domiciliaires. Il suffit de le dire pour éviter tout problème d'interprétation de la loi.

**M. Guillaume Larrivé, député.** – Je crains de ne pas être en accord avec ce que vient de dire M. Bas. Le point que vient de soulever M. Bigot montre la difficulté intrinsèque des visites domiciliaires. Elles ne sont en réalité ni des perquisitions administratives décidées par l'autorité administrative ni des mesures réellement judiciaires. Ce sont des êtres hybrides : elles relèvent de l'initiative de l'autorité administrative, mais sont décidées par l'autorité judiciaire.

Le contrôle parlementaire, je le crains, ne pourra pas s'appliquer à la visite domiciliaire, car elle est décidée par le juge des libertés et de la détention. L'initiative de cette visite par l'administration n'est pas une mesure administrative, pas une décision, mais une demande.

**M. Jacques Bigot, sénateur.** – Pour éviter d'autres difficultés, on pourrait rédiger ainsi l'article : « L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives ». Ainsi, l'esprit de la loi serait respecté.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Selon moi, une telle précision est inutile. Quoi qu'il en soit, je suis d'accord pour mettre les points sur les i. Donc, soit ! Je rappelle à cet égard que la notion de « mesures » est plus large que celle d'« actes administratifs ».

*Les modifications proposées sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter A dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 4 ter B**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs, je l'ai dit, ont souhaité déplacer au sein d'un nouvel article 4 ter B les dispositions relatives au financement public des associations et structures de prévention et de lutte contre la radicalisation, pour la cohérence du texte.

Sur le fond, la rédaction qu'ils proposent est une rédaction de compromis. Le texte adopté par le Sénat limitait l'octroi de subventions publiques aux seules associations et structures agissant en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation reconnues d'utilité publique et bénéficiant d'un agrément spécifique. Le texte adopté par l'Assemblée nationale supprimait cette double condition.

Il est proposé, comme le recommandait le récent rapport de nos collègues sénateurs Esther Benbassa et Catherine Troendlé, de soumettre l'octroi de financements publics au respect d'un cahier des charges qui sera fixé par arrêté du ministre de l'intérieur.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées et un article 4 ter B est inséré par la commission mixte paritaire.*

#### **Article 4 ter**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

#### **Article 4 quater**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 quater dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

#### **Article 4 quinquies**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 quinquies dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une coordination.*

#### **Article 4 sexies A**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 sexies A dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

#### **Article 4 sexies**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, n'a fait l'objet d'aucune discussion au Sénat.

Les rapporteurs proposent une rédaction de compromis. Elle prévoit un décret pour définir les conditions dans lesquelles les personnes faisant l'objet d'une enquête administrative sont informées qu'il peut être procédé à la consultation de traitements de données à caractère personnel. La rédaction précise également que toute décision individuelle prise à la suite d'une enquête administrative exige une procédure contradictoire.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Un point mérite attention : les voies de recours. Les enquêtes administratives déclenchées par un employeur public ou chargé d'un service public peuvent déboucher sur une radiation ou un licenciement, ce qui a un effet grave : priver l'intéressé de son emploi. Si celui-ci forme un recours, il appartiendra à l'autorité de police qui a conduit l'enquête administrative d'apporter au juge tous les éléments permettant de justifier du bien-fondé de la conclusion de cette enquête. Dans la mesure où il s'agit d'une enquête de police dont le contenu n'a pas à être rendu public, l'autorité administrative s'inspirera de ce qu'elle fait en matière d'expulsion d'étrangers pour des motifs de sécurité publique et apportera tous les éléments permettant de justifier la mesure prise.

Il ne faudrait pas que nous entrions dans un système où une enquête de police déclenche automatiquement une perte d'emploi, sans qu'un minimum de garanties soit prévu pour les intéressés.



*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 6**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 7**

**M. François-Noël Buffet.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 7 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de l'ajout d'une précision : l'accès aux données du nouveau fichier par les services de renseignement, de police et de gendarmerie ne pourra, de même que pour le PNR aérien, être qu'indirect.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 7 bis (supprimé)**

*La commission mixte paritaire supprime l'article 7 bis.*

#### **Article 8**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 8 bis**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 8 ter**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 8 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 9**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 10**

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Nous sommes saisis d'une proposition de rédaction du rapporteur pour l'Assemblée nationale. La commission des lois du Sénat avait exprimé des doutes sur la proportionnalité des mesures de contrôle d'identité dans les zones frontalières.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction vise à davantage circonscrire le périmètre dans lequel les forces de l'ordre et les douanes seraient autorisées à procéder à des contrôles d'identité autour des points de passage frontaliers sensibles, afin de mettre cet article en parfaite conformité avec les exigences constitutionnelles de proportionnalité. Je vous propose donc de réduire ce périmètre à 10 kilomètres, contre 20 dans le texte actuel, et de confier au pouvoir réglementaire le soin de déterminer le rayon précis dans lequel ces contrôles pourront être effectués.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – J'en suis d'accord, même si cette proposition illustre la difficulté de l'exercice... Dans l'état d'urgence, on peut faire beaucoup ; on fait moins dans la loi permanente, et le seuil où l'on franchit la ligne de constitutionnalité est plus bas. La réduction de 20 à 10 kilomètres nous fera échapper à la censure constitutionnelle, elle représente un bon équilibre.

**M. Eric Ciotti, député.** – Du point de vue juridique, sans doute, mais elle affaiblit le dispositif de contrôle alors que la situation est grave. En novembre 2015, l'article 23 du code frontières Schengen avait été mis en œuvre et les frontières rétablies, en vue de la COP 21. Les contrôles aux frontières avaient ensuite été pérennisés, mais ils disparaîtront le 11 novembre prochain. Je suis élu d'un département frontalier où ont été interpellés 40 000 étrangers en situation irrégulière, autour de Menton. Quatre à cinq unités de forces mobiles sont mobilisées, ainsi que les hommes de Sentinelle. Le ministre de l'intérieur a lui-même souligné comment des dizaines de personnes, inscrites dans les fichiers comme représentant une menace, ont pu être identifiées dans cette zone. Et l'on sait que certains des terroristes impliqués dans les attentats de Bruxelles sont passés par les filières migratoires. Il est donc fort dangereux de mettre un terme au régime de l'article 23.

Le Gouvernement a engagé très tardivement des discussions au niveau européen, en vue de maintenir la dérogation. Il n'y est à ce jour pas parvenu. L'article 10 est une forme de compensation...

Le Gouvernement n'a pas conduit l'action diplomatique nécessaire auprès de nos partenaires : nous en paierons le prix fort dans la politique migratoire et de sécurité ; et la proposition de rédaction restreint la compensation, puisqu'elle divise par deux la capacité de contrôle. *Le Monde* a publié une carte qui a sans doute ému ; mais 10 kilomètres autour d'une gare, c'est un tout petit territoire ! Nous voterons contre la proposition.

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Sur la nature des mesures qui devraient être prises, je n'ai pas de divergence d'appréciation par rapport à M. Ciotti et je préférerais un rayon de 20 kilomètres. Mais le risque d'inconstitutionnalité est élevé. Seul l'état d'urgence répondrait efficacement à une menace qui est à son maximum. Dans une loi courante, il est délicat d'inclure de telles mesures, elles risquent fort d'être annulées par le Conseil constitutionnel.

**M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le problème, à l'article 10, n'est pas celui de l'état d'urgence. La France se doit de respecter ses engagements internationaux, notamment le code frontières Schengen, et c'est cela qui a rendu nécessaire l'article 10. Le raisonnement de mon collègue rapporteur sur l'état d'urgence ne vaut pas ! Quant aux contrôles d'identité, on ne peut dire qu'ils ne seraient pas possibles dans le droit commun, ils existent et sont inscrits aux articles 78-2 et suivants du code de procédure

pénale. L'article traite, lui, d'un point particulier, celui des contrôles d'identité spécifiques aux frontières.

**M. Guillaume Larrivé, député.** – Dans l'avis rendu sur ce point par le Conseil d'État en assemblée générale le 15 juin 2017, il est précisé que ce type de contrôles, dans les 20 kilomètres autour des points de passage transfrontaliers, n'excède pas les limites assignées par le droit de l'Union européenne ; aucun motif supralégislatif n'est invoqué contre le périmètre de 20 kilomètres.

M. Raphaël Gauvain mentionne, dans l'exposé des motifs écrit qui accompagne sa proposition de rédaction, les décisions de 1993 et de 1997 du Conseil constitutionnel. Mais aucune ne permet d'affirmer que les 20 kilomètres posent problème – pas plus que l'avis du Conseil d'État. Pourquoi cette autocensure du législateur par crainte du Conseil constitutionnel ? Il serait au contraire de bonne méthode de purger cette question devant le juge constitutionnel sans attendre une question prioritaire de constitutionnalité. Que chacun prenne donc ses responsabilités. La majorité de l'Assemblée nationale a voté en faveur d'un périmètre de 20 kilomètres, la commission mixte paritaire ne doit pas surinterpréter la contrainte constitutionnelle et conventionnelle, au risque de faire reculer la sécurité des Français.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pas du tout ! Nous pouvons avoir des débats d'experts sur ce que dit le Conseil d'État, ce que pourrait dire le Conseil constitutionnel ou ce que jugerait la Cour de justice de l'Union européenne. Mais il y a aussi une certitude : si nous considérons que le régime dérogatoire de Schengen doit être maintenu ou renforcé, il faut le faire en bonne intelligence avec nos partenaires, et non seuls.

Autre remarque : pour bien contrôler les points faibles aux frontières, il ne faut pas se disperser. Un périmètre de 20 kilomètres autour de chaque gare, chaque port, chaque aéroport couvre un territoire qui regroupe la plus grande partie de la population ! Et nous irions y mettre en place des contrôles au faciès ?

**M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Une zone de 20 kilomètres autour des deux aéroports parisiens couvrirait effectivement toute la capitale. Il existe des conventions internationales, des exigences constitutionnelles, auxquelles nous devons être attentifs, car elles n'ont pas été posées pour nous compliquer la tâche mais dans l'intérêt de la démocratie. Dans le cadre de Schengen, nous avons rétabli les frontières, mais cela n'autorise pas les contrôles d'identité autour des gares, des aéroports ou des ports – que l'état d'urgence, lui, permet. Du reste, des directives préfectorales ont été prises en ce sens. L'état d'urgence permet, par exception, des dispositifs plus restrictifs qu'une loi permanente. Si le Gouvernement estime que la situation est grave, son intérêt est de préserver les moyens d'action les plus forts, c'est-à-dire de maintenir, sous le contrôle du Parlement, l'état d'urgence. Cela ne nous empêche pas d'adopter un texte en prévision du jour où il sera levé. Pour autant, son adoption ne vaut pas approbation de la levée de l'état d'urgence – au contraire !

*La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction.*

*Elle adopte l'article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.*

*Article 11*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d’adopter l’article d’application outre-mer dans la version de l’Assemblée nationale, assortie de modifications pour tenir compte des compléments et modifications apportées au projet de loi au cours de sa discussion.

*Les modifications proposées par les rapporteurs sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l’article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l’ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 16 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 17 octobre 2017**

*à 15 heures*

Salle Clemenceau

- Audition de M. Arnaud Danjean, président du comité de rédaction de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale.

**Mercredi 18 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

*à 9 heures :*

- Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2018.

*à 10 h 15 :*

- Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2018.

*à 15 heures*

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation internationale.

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 17 octobre 2017**

*à 9 h 15*

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Mercredi 18 octobre 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

*à 9 h 30 :*

- Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, de la caisse nationale d'allocations familiales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

*à 11 heures :*

- Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

- Nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 18 octobre 2017**

*à 10 h 30*

Salle n° 245

- Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), sur la rentrée universitaire (captation vidéo).

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 18 octobre 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 703 (2016-2017) tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable (M. Pierre Médevielle, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 16 octobre 2017, à 12 heures

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 21 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

- Désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

## **Commission des finances**

**Mercredi 18 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Nomination des rapporteurs spéciaux.
- Désignation d'un rapporteur pour le projet de loi (procédure accélérée) (A.N., XVe législature, n° 234) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sous réserve de sa transmission.
- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (A.N., XVe législature, n° 269), sous réserve de sa transmission.
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, sous réserve de son dépôt.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- PLF 2018 – Examen du rapport spécial sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».</li><li>- PLF 2018 – Examen des rapports spéciaux sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».</li><li>- PLF 2018 – Examen du rapport spécial sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 50 et 51).</li><li>- PLF 2018 – Examen du rapport spécial sur la mission « Pouvoirs publics ».</li></ul> |
|---|

## **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 17 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 23 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 578 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016 131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations (Rapporteur : M. François Pillet).

**Mercredi 18 octobre 2017**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 362 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.

- Examen du rapport de MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et la proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice, présentées par M. Philippe Bas.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 octobre 2017, à 12 heures

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 19 octobre 2017**

*à 9 h 30*

Salle A120

- Comitologie : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

- Désignation de rapporteurs et des membres de groupes de travail de la commission.