

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>3517</b>
• <i>Audition de M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France, et du Pr Jérôme Salomon, directeur général de la santé .....</i>	<i>3517</i>
• <i>Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance .....</i>	<i>3528</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>3539</b>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3539</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3541</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcée entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission .....</i>	<i>3543</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation du protocole annexe à la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale du 1<sup>er</sup> octobre 1980 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3547</i>
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	<i>3551</i>
• <i>Syrie - Audition de M. Jérôme Bonnafont, directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>3551</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>3553</b>
• <i>Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Mme Anne Burstin, directrice générale, et M. Simon Kieffer, directeur des établissements et services médico-sociaux, sur la situation dans les Ehpad .....</i>	<i>3553</i>
• <i>Audition de M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France, et du Pr Jérôme Salomon, directeur général de la santé .....</i>	<i>3564</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>3575</i>
• <i>Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants –Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond.....</i>	<i>3576</i>

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 3583**

- *Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond..... 3583*
- *Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants - Examen des amendements au texte de la commission..... 3590*
- *Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 3597*
- *Proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3597*
- *Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants – Examen d'amendements du Gouvernement ..... 3609*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 3613**

- *Table ronde sur les assises de la mobilité..... 3613*
- *Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond..... 3634*
- *Audition de Mme Catherine de Kersauson, Présidente de la 2<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des Comptes, sur la Société du Grand Paris..... 3634*
- *Audition de M. Philippe Duron, Président du Conseil d'orientation des infrastructures..... 3645*
- *Questions diverses..... 3663*

**COMMISSION DES FINANCES..... 3665**

- *Missions et moyens de la Douane - Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI)..... 3665*
- *Les nouveaux usages et la régulation des chaînes de blocs (blockchain) - Audition..... 3675*
- *Les risques et enjeux liés à l'essor des monnaies virtuelles - Audition..... 3683*

**COMMISSION DES LOIS ..... 3695**

- *Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen des amendements au texte de la commission..... 3695*
- *Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire ..... 3702*
- *Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3702*

- *Groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs – Examen du rapport d'information* ..... 3712

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE** ..... 3723

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité*..... 3723

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**..... 3727

- *Audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage : « Paroles de flics »*..... 3727
- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale – CFDT (sera publié ultérieurement)*..... 3738
- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale – FO (sera publié ultérieurement)*... 3739
- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale – UNSA-FASMI (sera publié ultérieurement)*..... 3739
- *Audition de M. Guillaume Lebeau, police nationale, auteur de l'ouvrage : « Colère de flic » et Mme Maggy Biskupski, police nationale, association « Mobilisation des policiers en colère » (sera publié ultérieurement)*..... 3739

**COMMISSION SPECIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIETE DE CONFIANCE** ..... 3741

- *Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics* ..... 3741
- *Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques* ..... 3753

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS** ..... 3761

- *Audition de M. Louis Schweitzer, ancien Commissaire général à l'investissement, Président d'honneur de Renault et Président d'Initiative France*..... 3761
- *Audition de M. Bertrand Escoffier, directeur général du Slip français* ..... 3772

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 FÉVRIER ET A VENIR** ..... 3783



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Audition de M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France, et du Pr Jérôme Salomon, directeur général de la santé**

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons le cycle d’auditions menées conjointement par nos deux commissions sur la crise sanitaire consécutive à la commercialisation de produits de nutrition infantile contaminés par la salmonelle, qui a conduit à l’hospitalisation de plusieurs dizaines de nourrissons.

Indépendamment du retentissement médiatique de cette affaire et de ses probables suites judiciaires, nous avons souhaité entendre les acteurs en présence, en particulier les représentants des ministères concernés, ceux de l’économie et de la santé. Notre objectif est de mieux comprendre le rôle de chacun, d’identifier les éventuels dysfonctionnements et de déterminer si nous sommes suffisamment bien outillés en matière de sécurité sanitaire.

Dans cet esprit, nous recevons ce matin les autorités sanitaires de l’État à travers le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé depuis un mois et que la commission des affaires sociales n’a pas encore eu l’occasion d’entendre, et M. François Bourdillon, directeur général de l’Agence nationale de santé publique, ou Santé publique France, l’opérateur sanitaire de l’État qui regroupe les compétences de veille, d’alerte et de réponse aux crises sanitaires.

Messieurs les directeurs généraux, il nous a paru indispensable de recueillir auprès de vous un premier bilan du déroulement des faits et de votre mobilisation pour gérer la crise.

Pouvez-vous nous décrire l’articulation de vos rôles dans la chaîne allant du recueil des premiers signalements aux réponses apportées et à l’information communiquée à la population ? Comment vos actions se coordonnent-elles avec celles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ?

Quelle est votre appréciation des outils dont vous disposez pour faire face à ce type de crise ? Permettent-ils une bonne réactivité ? Quelles difficultés avez-vous rencontrées ? Pouvez-vous évoquer la situation particulière des pharmacies et des hôpitaux, dont certains auraient utilisé des produits visés par un rappel ? D’un point de vue épidémiologique, comment la situation se présente-t-elle aujourd’hui ? Enfin, quelles améliorations devraient être apportées, selon vous, afin d’éviter de nouveaux dysfonctionnements ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je tiens à excuser ceux de nos collègues que les conditions climatiques empêchent de se joindre à nos travaux.

L’affaire Lactalis fait apparaître la complexité des procédures de contrôle et de décision en cas de crise sanitaire. Les acteurs impliqués sont nombreux : le producteur,

l'administration chargée de la consommation, les services relevant du ministère de l'agriculture, l'administration et les opérateurs chargés de la santé publique. Messieurs les directeurs généraux, l'imbrication des compétences et des responsabilités ne serait-elle pas l'une des explications des difficultés rencontrées pour gérer cette contamination ? Peut-être pourriez-vous nous suggérer quelques voies d'évolution à cet égard.

**M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France.** – Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer sur le rôle de Santé publique France, dont les missions sont centrées sur la veille, l'alerte et la surveillance. Je suis accompagné de Mmes Deval, responsable de l'unité intoxication alimentaire, et Jourdan, la cheville ouvrière de l'alerte et des investigations dans l'affaire qui nous intéresse. Pour travailler quotidiennement sur le sujet depuis deux mois, elles pourront vous donner des explications précises, mais permettez-moi d'abord de vous décrire notre système de façon générale.

Lorsqu'un laboratoire identifie une salmonelle dans le cadre d'une coproculture, il saisit le Centre national de référence (CNR) Salmonellose, à l'Institut Pasteur. Le CNR reçoit environ 10 000 salmonelles par an, dont 600 chez des nourrissons.

La difficulté est d'avoir un système d'alerte qui ne sonne pas trop souvent, mais garantisse de ne pas passer à côté d'une épidémie. Des algorithmes ont été mis au point pour donner l'alerte au bon moment.

Quand l'alerte sonne, les investigateurs épidémiologiques de Santé publique France prennent contact par téléphone avec les personnes contaminées pour déterminer s'il y a une source commune. C'est ainsi que, fin novembre et début décembre, en présence de huit cas anormaux de salmonellose, nous avons mené des investigations et identifié comme source commune l'usine de Craon.

**Mme Nathalie Jourdan, Santé publique France.** – Le dispositif de surveillance des infections à la salmonelle repose sur le Centre national de référence Salmonellose, qui recense environ 10 000 souches chaque année, transmises par 1 200 laboratoires volontaires, hospitaliers et privés, et en détermine le sérotype. Ce travail permet de suivre l'évolution de près de 2 000 sérotypes de salmonelle et de détecter les cas groupés – les *clusters* – et les épidémies.

Des algorithmes de détection des dépassements de seuils ont été établis, pour les différents sérotypes, à partir des données historiques du centre : ils permettent de repérer les augmentations inhabituelles et les cas groupés. Par ailleurs, les médecins et biologistes peuvent signaler spontanément tout phénomène inhabituel, en particulier des cas groupés.

La surveillance des salmonelles chez l'animal, dans les aliments et dans l'environnement de la chaîne alimentaire est, quant à elle, assurée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Chaque semaine, le CNR Salmonellose adresse à Santé publique France la distribution par sérotype des souches reçues pour les quatre dernières semaines. Il nous transmet également une analyse par sérotype et unité géographique, issue de trois algorithmes de détection. Si le nombre de souches observé pour un sérotype est supérieur à celui attendu à cette période, un signal apparaît sur le relevé hebdomadaire.

Santé publique France vérifie ces signaux et réalise au besoin des investigations exploratoires. Une courbe épidémique est construite, afin de visualiser les cas à l'origine du signal, ainsi que les cas du même sérotype observés les semaines précédentes. Des hypothèses sur les modes de transmission et de contamination sont envisagées.

Les épidémiologistes de Santé publique France interrogent alors par téléphone les personnes contaminées, dont les coordonnées nous sont fournies par les laboratoires.

Le 30 novembre 2017, le CNR Salmonellose a identifié huit cas de salmonelle agona en huit jours chez des nourrissons. Ce nombre inhabituel de cas a conduit au lancement immédiat d'investigations.

Dès le vendredi 1<sup>er</sup> décembre au matin, les premières familles ont été contactées par téléphone par nos épidémiologistes ; rapidement, trois laits produits par Lactalis ont été identifiés. Nous avons demandé à la direction générale de la santé d'organiser une réunion téléphonique dans l'après-midi du 1<sup>er</sup> décembre avec la DGCCRF, l'Anses et le CNR. Le premier retrait-rappel de ces trois laits a eu lieu dès le lendemain.

Au fur et à mesure des entretiens avec les parents, Santé publique France a informé ses partenaires des dates de survenue des symptômes, ce qui a permis d'estimer les périodes d'achat des boîtes de lait. Nous leur avons également communiqué les numéros de lots et des dates de fabrication des boîtes encore détenues par les familles, ainsi que les coordonnées de celles-ci pour d'éventuels prélèvements par la DGCCRF.

Les épidémiologistes de Santé publique France ont continué à interroger les parents des bébés durant tout le week-end du 1<sup>er</sup> au 3 décembre. Dès l'identification d'un quatrième, puis d'un cinquième lait, nous avons informé nos partenaires pour que le retrait soit étendu.

Parallèlement à ces investigations épidémiologiques, des investigations microbiologiques ont été menées par le CNR, qui a établi que toutes les souches isolées chez les bébés ayant consommé du lait de Lactalis appartenaient à un même clone épidémique.

À l'attention de la population, Santé publique France a communiqué des informations sur le bilan sanitaire, notamment *via* son site internet, à partir du 5 décembre. Nous avons également répondu aux journalistes et assuré une communication aux professionnels de santé, à travers la revue médicale *Eurosurveillance*.

**M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, ministère des solidarités et de la santé.** – Je suis honoré de m'exprimer pour la première fois devant la Haute Assemblée en tant que directeur général de la santé. Nommé dans ces fonctions le 8 janvier, j'ai de cette affaire une vision empreinte d'un certain recul, ce qui peut être intéressant pour la mise en perspective.

Du point de vue du clinicien, il est important de rappeler la complexité du quotidien : les diarrhées infectieuses sont extrêmement fréquentes, en particulier chez les enfants. Les médecins ont la responsabilité, s'ils suspectent une infection bactérienne, de prescrire une coproculture, qui n'est pas un examen facile. En effet, il est réalisé dans un laboratoire spécialisé, qui doit identifier une souche pathogène parmi un très grand nombre de souches – il y a plusieurs milliers de sérotypes de salmonelle chez l'homme – et utiliser des techniques de biologie moléculaire pour s'assurer de l'unicité de cette souche.

D'où l'importance de notre réseau de centres nationaux de référence, qui est un atout pour l'identification et la recherche. Pour les salmonelles, le centre de référence est dirigé par le professeur François-Xavier Weill, qui a une réputation mondiale dans ce domaine.

L'investigation épidémiologique, consistant à identifier une exposition et une source communes, n'est pas moins complexe que l'identification microbiologique.

La direction générale de la santé est en lien quotidien avec Santé publique France, notamment *via* un bulletin quotidien des alertes. Des réunions de tous les partenaires, directions administratives et opérateurs, sont organisées chaque semaine. Le dispositif est donc très fluide et cohérent.

Je laisse M. Thierry Paux, sous-directeur chargé de la veille et de la sécurité sanitaires, qui a suivi l'alerte Lactalis au quotidien, vous présenter la chronologie de la réaction de la direction générale de la santé.

**M. Thierry Paux, sous-directeur, direction générale de la santé.** – Dès réception de l'alerte, le 1<sup>er</sup> décembre dans l'après-midi, nous avons organisé une conférence téléphonique avec l'ensemble des acteurs, administrations et opérateurs, afin de partager nos informations, d'organiser les mesures d'investigation et de commencer à identifier les mesures de gestion nécessaires. Nous avons décidé de mettre en place sans attendre un retrait-rappel des lots concernés. Nous avons alors saisi en urgence la Société française de pédiatrie pour qu'elle émette des recommandations de substitution et commencé à informer le grand public et les professionnels de santé.

S'agissant de ces derniers, nous leur avons demandé de cesser la distribution des produits rappelés et de signaler tout cas suspect de salmonellose. Cette information est passée par des messages d'alerte rapide sanitaire envoyés aux établissements de santé et des messages de type « DGS Urgent » adressés aux professionnels libéraux et relayés par les ordres des médecins et des pharmaciens.

Ces mesures s'inscrivent parfaitement dans les missions de la DGS, chargée de la protection des populations ; notre responsabilité est de définir les mesures de gestion nécessaires à cette protection. Les investigations sur les produits relèvent, quant à elles, de la compétence de la DGAL ou de la DGCCRF.

Au fur et à mesure des progrès des investigations, de nouvelles conférences téléphoniques ont été organisées avec l'ensemble des services pour adapter les mesures de gestion et d'information. Au total, nous avons organisé neuf conférences téléphoniques en décembre. Parallèlement, nous avons entretenu avec la DGCCRF et Santé publique France des échanges quasiment quotidiens.

S'agissant de l'information du grand public, nous avons tenu à jour notre site internet, notamment en ce qui concerne les recommandations de substitution. Nous y avons inséré des renvois vers les sites de Santé publique France et de la DGCCRF, afin de fournir aux consommateurs une vision globale de la situation. En outre, nous avons publié différents communiqués de presse, notre ancien directeur général, Benoît Vallet, a donné plusieurs interviews télévisées et radiophoniques et nous avons diffusé des messages sur les réseaux sociaux. Enfin, nous avons tenu les associations de familles de victimes informées de la situation.



**M. François Bourdillon.** – En réponse à la question sur notre appréciation des outils, je puis témoigner que notre articulation avec les centres nationaux de référence est de grande qualité. En particulier, nous finançons à hauteur de 1 million d’euros par an le CNR Salmonellose pour qu’il nous fournisse les prestations qui vous ont été décrites, et qui nous sont précieuses.

Entre le système de soins cliniques, les laboratoires, les centres nationaux de référence et Santé publique France, nous disposons aujourd’hui d’un dispositif bien articulé qui nous permet d’informer la direction générale de la santé de manière extrêmement réactive. Construit par Santé publique France d’après des modèles anglo-saxons, ce dispositif est très performant, et nous n’avons qu’à nous en féliciter.

**M. Jérôme Salomon.** – Les différentes phases doivent être bien distinguées. La surveillance au quotidien repose sur le dispositif de notification obligatoire par les médecins et les laboratoires. Pour ce qui est du lancement d’alerte, il n’est pas aisé de définir des seuils. Toute fluctuation n’est pas un début d’épidémie…

La gestion de crise s’accompagne d’enjeux de communication et de coordination interservices. La direction générale de la santé doit adresser au grand public les messages les plus précis possible, s’agissant notamment des consignes sanitaires, des recommandations de substitution, surtout quand les produits rappelés sont très spécifiques, et de la conduite à adopter vis-à-vis de la maladie elle-même.

À la lumière de cette affaire, nous avons des réflexions à mener en matière de surveillance, de gestion d’alerte et de communication de crise, ainsi que sur les outils permettant de cibler les consommateurs concernés.

**M. Alain Milon, président.** – Plusieurs alertes à la salmonelle avaient déjà visé le site de Craon, en 2005, août et novembre 2017. Comment assurer efficacement la surveillance des sites visés par une alerte ?

Par ailleurs, après la décision de retrait, certains hypermarchés, et malheureusement aussi des pharmacies, ont continué à vendre des boîtes contaminées. Comment est-ce possible ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chaque acteur de la chaîne que nous auditionnons nous explique sa manière de communiquer vis-à-vis du grand public et des professionnels. Trop d’informations ne tuent-elles pas l’information ? Comment améliorer la coordination en la matière ?

**M. Martial Bourquin.** – Le PDG de Lactalis a fait rebondir l’affaire en mettant en cause la fiabilité des contrôles. Contrôlez-vous, au-delà des produits, l’environnement du *process* de fabrication ? Et y a-t-il des contrôles sur les contrôles ?

On annonce la suppression de plus de quarante emplois au sein de la DGCCRF, alors que cette administration ne cesse de se voir confier de nouvelles responsabilités, notamment en application de la loi de 2014 relative à la consommation. Comment pourra-t-elle assumer toutes ses missions sans personnels en nombre suffisant et bien formés ?

Enfin, quelles informations sont-elles adressées aux professionnels et, quand certains continuent volontairement à vendre des produits contaminés, quelles sanctions sont-elles prises ?

Messieurs les directeurs généraux, vos interventions étaient solides, mais, tout de même, il y a eu un trou dans la raquette ! D'aucuns se demandent même si la raquette avait un cordage...

**M. Bernard Jomier.** – Le dispositif d'alerte que vous avez décrit me paraît assez efficace, nonobstant les réserves sur des détections antérieures qui seraient restées sans effet. À ce propos, je souhaite vous interroger sur les contrôles internes : ces contrôles vous ont-ils été notifiés, et pourquoi n'auraient-ils pas permis de détecter la salmonelle ? Au fond, quand le dispositif de santé publique intervient, il est déjà trop tard...

Nous sommes nettement moins convaincus en ce qui concerne la gestion de crise. À vrai dire, nous sommes mêmes inquiets de constater que les mesures prises ont été appliquées de façon tout à fait insuffisante, faute, notamment, d'une bonne coordination entre les acteurs de l'État. Pouvez-vous nous donner des explications sur la longueur de la chronologie, qui est tout à fait préoccupante ?

**M. Pierre Louault.** – Après un certain nombre d'auditions, j'ai le sentiment que, sur les plans sanitaire et alimentaire, notre système fonctionne plutôt bien. On voudrait faire croire aux Français qu'on peut tout contrôler, mais c'est impossible !

La concentration industrielle est aujourd'hui telle que, quand il y a une contamination, tout le monde est affecté. Reste que, dans cette affaire, le dispositif de détection s'est révélé fiable et réactif.

Je constate tout de même une faille, s'agissant du retrait-rappel des produits : un mois après la décision, il restait des produits contaminés dans les rayons... Notre rôle est de veiller à ce que les choses ne se reproduisent pas de la même manière, mais elles se produiront autrement. Du reste, un monde aseptisé n'est pas sans dangers. Méfions-nous de cet état d'esprit, assez français, qui laisse croire qu'on peut tout prévenir et conduit à tout attendre de la haute administration.

Sur le plan de la sécurité sanitaire, je trouve que notre système est très bon. Tant pis pour ceux qui trouvent que les choses vont mal !

**Mme Patricia Schillinger.** – Depuis 2005, lit-on dans la presse, d'autres produits auraient été concernés. Quelle est l'étendue réelle de la contamination ? Les chiffres officiels sur le nombre d'enfants infectés reflètent-ils vraiment la réalité ? Les médecins ne détectent pas toujours la salmonellose... Enfin, comment les produits contaminés ont-ils été retirés des marchés d'exportation ?

**Mme Florence Lassarade.** – En Gironde, les pédiatres ont été alertés le 7 décembre pour cesser la distribution de lots d'échantillons. Seulement, quand nous remettons ces échantillons à des patients, nous ne notons pas toujours les numéros de lot, de sorte qu'il n'y a pas de traçabilité.

Nous sommes, il est vrai, dans un pays sûr, où les produits sont suivis. Par ailleurs, la salmonellose n'est pas une pathologie très grave. Mais lorsqu'une épidémie d'entérocolite ulcéro-hémorragique s'est déclarée voilà quelques années, on a eu du mal à retrouver le concombre bio en cause... Améliorer la traçabilité des produits est donc essentiel pour renforcer la sécurité.

**M. Daniel Gremillet.** – Les explications que nous avons entendues me rassurent : nous avons un système dont, je pense, nombre de pays peuvent nous envier l'efficacité. Reste qu'il faut tirer les enseignements de ce qui s'est passé.

Entre le producteur et l'acheteur, la traçabilité des lots est assurée. La vraie question est celle de la traçabilité finale : au niveau des revendeurs, certains phénomènes de cascade empêchent parfois les familles d'obtenir les informations aussi rapidement qu'on le souhaiterait. Comment améliorer la diffusion de l'information jusqu'à ceux qui sont exposés ?

Enfin, comment contrôle-t-on les produits alimentaires d'importation ?

**Mme Michelle Meunier.** – La coordination, nécessaire sur ces questions, n'a peut-être pas été suffisante. D'autres cas ont été observés en Espagne : comment la question peut-elle être traitée au niveau européen ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – Des études sont réalisées par unité géographique, avez-vous expliqué. Combien d'unités retient-on et quels sont leurs périmètres ?

**M. Yves Daudigny.** – Le plus invraisemblable et le plus inacceptable, c'est qu'on ait continué à vendre des produits contaminés, dans la grande distribution mais aussi dans les pharmacies, dont personne ne doute une seconde qu'on s'y soucie de la santé publique. Comment éviter que de tels phénomènes ne se reproduisent ?

**M. Laurent Duplomb.** – Pouvez-vous évaluer, sur une échelle de 1 à 10, la gravité de la situation actuelle, par rapport à d'autres références historiques ou aux cas que vous traitez habituellement ?

En 1950, il y avait 15 000 cas mortels d'intoxication alimentaire. Qu'en est-il ces cinq dernières années ? Interrogeons-nous et améliorons la communication sans entrer dans un déchaînement médiatique clouant au pilori l'industrie française, et qui relaie des messages parfois sans rapport avec la crise et qui cristallisent certaines positions. Cela fait croire que tout ce qui vient de l'extérieur serait moins dangereux que ce qui est produit en France, et amplifie un phénomène regrettable : il y a de moins en moins d'industrie, d'emploi et de filières en France.

Pouvez-vous donner des exemples de pays où la sécurité alimentaire est moins importante qu'en France – avec quels risques pour la population ? A-t-on moins de chances d'être intoxiqué avec des produits français qu'avec des produits étrangers, qui n'ont pas les mêmes règles de production et ne sont pas soumis aux mêmes contraintes ni aux mêmes contrôles ?

**M. Alain Milon, président.** – Je rappelle que l'épidémie de grippe a déjà fait près de 3 000 morts...

**Mme Corinne Imbert.** – J'ai été contrariée d'apprendre que des lots de laits avaient été distribués dans les officines après le rappel. Le retrait des lots s'est effectué en deux temps : le 2 décembre, douze lots de lait premier âge, pour des nourrissons de 0 à 4 mois, ont été retirés ; le 10 décembre, 620 lots de lait premier et deuxième âge, de croissance et relais ont été retirés à la suite de six nouveaux cas. La procédure de retrait des lots a-t-elle suivi strictement la procédure de retrait d'un médicament ? Celle-ci est rapide et exhaustive en cas d'incident. En 2016, l'Ordre des pharmaciens a publié une brochure retraçant la quarantaine de retraits de médicaments effectués durant l'année 2015.

**M. Jérôme Salomon.** – Merci pour ces questions, dans lesquelles nous retrouvons l'ensemble des préoccupations de nos concitoyens. Nous devons faire preuve de pédagogie sur notre système de sécurité sanitaire. Je rappellerai la répartition des rôles : la santé est totalement en aval du dispositif, puisque nous ne disposons que de prélèvements humains, et n'avons pas d'autorité de police sanitaire sur l'environnement. Cela relève des douanes, de la DGCCRF pour les produits finis et de la direction générale de l'alimentation (DGAL) pour les produits agricoles... Plus en amont, les industriels réalisent des autocontrôles de qualité et de sécurité de leurs produits, avant des contrôles réguliers des services de l'État. Enfin, la surveillance de l'état sanitaire de la population relève de ma responsabilité en tant que directeur général de la santé. Nous voulons réduire au maximum l'impact sanitaire de toutes les maladies en France.

La France, après une épidémie majeure de listeria, a créé en 1992 le réseau national de santé publique, alors que cette épidémie avait touché plusieurs centaines de personnes et que l'investigation avait duré plusieurs mois. Depuis, nous avons considérablement progressé sur les capacités de détection microbiologique : nous avons créé l'Institut de veille sanitaire (InVS), devenu l'agence Santé publique France, opérateur qui a fusionné l'investigation épidémiologique de l'InVS, la réaction avec l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), et la communication et l'éducation à la santé avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes). Cette agence cherche à réduire l'impact sanitaire des épidémies et surveille spécifiquement les populations fragiles – ici les nourrissons -, mais le ressenti de la population est des parents est très fort. Par ailleurs, le lait est un produit à risque. Une approche quantitative a peu de sens face au ressenti des parents, sur un produit censé être sûr.

L'approche géographique est intéressante. L'hygiène alimentaire et la sécurité sanitaire sont de bon niveau en France, alors que les États-Unis connaissent, chaque année, des épidémies de salmonellose de grande ampleur, notamment en raison de la très forte consommation de steaks hachés. Les produits pasteurisés peuvent aussi être contaminés : dans un fromage non pasteurisé, il y a une compétition bactérienne entre les bonnes bactéries et les pathogènes. La stérilisation ou la pasteurisation de tous les produits n'est donc pas forcément une solution. Vous avez cité l'alerte venant d'Allemagne. Le concombre bio espagnol était un faux coupable, les responsables étaient des germes de soja...

**M. Laurent Duplomb.** – Des germes de soja bio allemands !

**M. Jérôme Salomon.** – Il peut y avoir des erreurs d'interprétation. La situation était d'autant plus complexe que l'Allemagne est un pays fédéral, dans lequel chaque Land a des capacités d'investigation.

Le ministère de la santé dispose de plusieurs outils de communication vis-à-vis des professionnels de santé, notamment une adresse courriel « DGS urgent », envoyée à 60 000 destinataires, et qui touche en un clic les Agences régionales de santé (ARS) et les accueils d'urgence du territoire.

Nous avons une excellente collaboration avec les pharmaciens, à travers le Conseil national de l'Ordre. Ce dispositif est peut-être l'un des plus efficaces au monde puisque toutes les pharmacies d'officine en France disposent d'un « dossier pharmaceutique », qui permet d'envoyer des messages à l'ensemble des pharmacies de France, obligatoirement reçus puisque l'ordinateur est bloqué tant que le pharmacien n'a pas accusé réception. Ce dispositif extrêmement performant nous est envié en dehors de France.

Pour une meilleure coopération entre les administrations, je préside, tous les mercredis matin à 9 heures, une réunion de sécurité sanitaire avec l'ensemble des directions d'administrations concernées : la DGCCRF, la DGAL, la Haute Autorité de santé, des opérateurs de la santé, la sécurité sociale... Nous avons une approche très collaborative et groupée de la sécurité sanitaire de nos concitoyens.

La politique de sécurité sanitaire européenne est plus compliquée : les mécanismes d'entraide ne s'appliquent qu'à la sécurité civile. La France plaide pour davantage de coopération sanitaire en Europe, même si la santé reste un domaine régalien, porté par les États plus que par la dynamique européenne.

**M. François Bourdillon.** – Merci pour ces questions pertinentes. Les rôles sont répartis entre la santé humaine et la sécurité alimentaire, avec d'un côté le ministère de la Santé, de l'autre les contrôles industriels, la DGAL, les douanes et la DGCCRF.

Nous intervenons à la base : le signal humain permet de tirer la sonnette d'alarme et de remonter la chaîne. L'Anses et la DGAL sont présents à la réunion du mercredi matin, où l'on débat notamment des retraits de lots.

En cas d'intoxications alimentaires avec des produits importés d'autres pays européens, le système d'alerte fonctionne. Certes, la sécurité industrielle en dehors de France n'est pas de notre ressort, mais nous nous étions beaucoup interrogés sur l'épidémie de 2005, et sur certains cas survenus en amont de l'alerte du 1<sup>er</sup> décembre. Nous avons pu relier les cas survenus en août et au mois de décembre 2017 à l'épidémie de 2005 grâce au nouvel outil de séquençage du CNR, qui a pu relier ces souches de Salmonella Agona – ce n'était pas possible il y a encore six mois...

Selon les parents des 38 enfants touchés, 18 ont été hospitalisés, avec une amélioration de leur état sanitaire. L'éparpillement a été important : 18 régions métropolitaines sont concernées, ce qui témoigne de l'importance d'un système national d'alerte, qui en plus transmet ses informations au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC, *European Centre for Disease Prevention and Control*). Trois cas ont été détectés en Europe, deux en Espagne et un en Grèce.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Néanmoins, des produits contaminés continuaient à être vendus après l'alerte...

**M. Martial Bourquin.** – Quelles sanctions pour ces contrevenants ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les produits étaient distribués dans la grande distribution, dans les circuits spécialisés, et je m'interroge, peut-être dans les hôpitaux et les crèches... Où le bât blesse-t-il dans la formation ? Faut-il améliorer le système actuel, qui est cependant plutôt rassurant ? Quelles sanctions sont prévues ?

**M. Jérôme Salomon.** – Le nombre de rappels est considérable. L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) procède à des rappels quasi quotidiens, en lien avec les pharmaciens, pour des raisons multiples : non-conformité d'un produit, des notices, défaut dans l'aspect du produit, problème de qualité ou d'emballage...

Les retraits successifs et l'extension des lots rappelés obéissent à une approche pragmatique, affinée chaque jour en fonction des informations reçues des épidémiologistes. Il

n'y a pas eu de nouveaux cas depuis le retrait : ce sont des cas confirmés par le CNR, mais les cas cliniques sont intervenus deux à trois semaines avant. Les rappels ont concerné la grande distribution et les circuits pharmaceutiques.

La DGS n'a pas d'informations détaillées sur la non-application du retrait : une enquête judiciaire est en cours, le Parquet conserve ces informations. La présidente du Conseil de l'Ordre des pharmaciens a été très claire : elle sera très ferme pour les sanctions en cas de non retrait. Le ministère de la santé a envoyé des messages aux services pédiatriques et aux maternités des hôpitaux, où le retrait a été massivement appliqué. Trouver des produits incriminés sur un site ne signifie pas qu'ils ont été distribués ; ils ont pu être conservés en attente de renvoi. Nous sommes également attentifs à ce que l'ensemble du circuit retire les lots, car le lait infantile est souvent distribué par le circuit de distribution alimentaire interne et non par les pharmacies à usage intérieur des hôpitaux.

Faut-il pérenniser ou renforcer le dispositif ? Les laboratoires de microbiologie ont accès à des tests de biologie moléculaire identifiant les souches mais qui les détruisent. Or auparavant les contrôles de microbiologie conservaient la souche, et la cultivaient avant de l'envoyer à un laboratoire expert. Le progrès n'est pas forcément source de sécurité, et il est nécessaire de conserver une souche pour l'identification, comme le font les CNR... Les CNR sont des réseaux très importants, animés par Santé publique France. Préservons ce dispositif fondamental de sécurité.

Nous sommes attentifs au retour d'expérience inter administrations pour améliorer la communication. Des protocoles sont révisés régulièrement ; le dernier date de 2013. Soyons certains que les consommateurs disposent de la bonne information, validée par les autorités nationales, plutôt que d'être noyés par de multiples signaux d'alerte.

**Mme Victoire Jasmin.** – Cadre dans un laboratoire de microbiologie, je vous assure qu'en milieu hospitalier, des contrôles sont régulièrement effectués sur les nouveaux lots de lait, et notamment par la vérification de trois souches de référence, pour une surveillance de la qualité et une bonne traçabilité. Ce sont surtout les achats à l'extérieur des hôpitaux qui posent problème. De même, l'eau utilisée est surveillée. À chaque reprise, une liste de germes est vérifiée, et l'alerte est donnée si besoin. C'est obligatoire. Certes, tous les laboratoires ne sont pas en mesure de le faire. Une telle surveillance devrait être réalisée dans tous les circuits. Cette traçabilité permet de réagir immédiatement et de retirer les lots. Tout est informatisé. Une telle réactivité est plus difficile à mettre en place dans les grandes surfaces.

**Mme Michelle Gréaume.** – Dix-huit enfants ont été hospitalisés, et le 1<sup>er</sup> février, l'institut Pasteur liait les deux épidémies de 2005 et 2017 causées par du lait de l'usine Lactalis de Craon, et annonçait qu'entre 2006 et 2016, 25 autres enfants avaient été contaminés... Les salmonelles sont la première cause de mortalité due à des infections alimentaires, provoquant chaque année, en moyenne, 67 décès, selon Santé publique France. Des enfants sont-ils dans un état critique ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Vous gérez l'aval, mais revenons aux faits. D'expérience, le zéro défaut n'existe pas dans l'industrie. Mais j'ai l'impression que la réaction de Lactalis est confuse, et qu'il y a des problèmes de traçabilité en interne. De quels moyens de traçabilité disposez-vous pour intervenir au sein des entreprises ? Souvent, on procède à partir des données de fabrication, or le système était défaillant...

**M. Michel Raison.** – Merci pour ce que vous et vos prédécesseurs avez fait pour la sécurité sanitaire. La communication pose problème. En économie, lorsque les entreprises vont mieux, les citoyens ont aussi besoin de reprendre confiance. Le zéro défaut n'existe pas, mais là il y a eu des dysfonctionnements. L'inquiétude a été très forte car des enfants ont été touchés. Trouvons une solution pour communiquer sur la réalité de la sécurité sanitaire : la France est quasiment la meilleure, et cela commence dès le stade de l'élevage, par l'épidémiologie et la sécurité sanitaire.

J'ai été marqué par une image à la télévision, montrant un rayon bio pour illustrer que nos concitoyens se dirigeaient de plus en plus vers des produits de qualité. Mais les salmonelles sont bio, la peste et le choléra, l'amanite phalloïde sont bio ! Ce n'est pas parce que les gens vont manger bio qu'ils ne seront plus malades... Communiquons : nous sommes les meilleurs en Europe, voire dans le monde... Les États-Unis ont un système alimentaire plus aseptisé, mais ils sont moins immunisés.

Michel-Édouard Leclerc raconte n'importe quoi sur le fonctionnement technique et sanitaire des produits. C'est grave : ces contre-vérités deviennent la pensée unique. Les gens sérieux doivent s'unir pour communiquer sur la réalité scientifique des choses.

**M. Jérôme Salomon.** – Merci, madame Jasmin, pour votre intervention. Les établissements de santé qui accueillent des populations fragiles comme des enfants ou des personnes gravement malades ont un impératif de surveillance et de traçabilité. Les pharmacies internes tracent individuellement les produits, mais la surveillance dépend aussi de l'environnement intérieur : l'eau, l'air, les aliments distribués... C'est le rôle des équipes opérationnelles d'hygiène et des comités locaux de lutte contre les infections nosocomiales, qui travaillent quotidiennement pour réduire le risque bactérien. Les familles ne disposent pas d'une telle surveillance à la maison.

Je vous conseille de consulter les sites officiels, très bien faits, comme ceux de l'ECDC ou de Santé publique France, qui fournissent l'ensemble des données des maladies soumises à déclaration obligatoire, comme la grippe, les salmonelloses, la tuberculose, en toute transparence, et avec l'historique. Les maladies infectieuses sont en très forte baisse, même si un effort reste à réaliser pour prévenir les maladies dues à un défaut de couverture vaccinale, comme la rougeole.

**M. François Bourdillon.** – Le site de Santé publique France contient la description des principales maladies infectieuses, en particulier les toxines alimentaires. Nous publions également un bulletin hebdomadaire retraçant les épidémies dues à des infections alimentaires. Nous travaillons très étroitement avec l'ECDC de Stockholm, qui compare avec d'autres pays. Madame Gréaume, à ce jour nous n'avons pas connaissance d'un enfant dans un état critique.

**M. Alain Milon, président.** – Merci de vos interventions. J'ajouterai quelques observations personnelles : la loi de modernisation du système de santé de 2016 impose une obligation vaccinale pour les personnels hospitaliers, qui a été, pour ce qui concerne la grippe, suspendue par décret. Or il y a eu 3 000 cas mortels de grippe cette année, 15 000 l'année dernière. La presse devrait s'en saisir plutôt que de s'occuper toujours du même sujet et de lancer des polémiques. Le zéro défaut n'existe pas. Si certains avaient des doutes en 2016 sur l'efficacité de la nouvelle agence Santé publique France, qui regroupait trois établissements, ces doutes sont désormais levés. Demain, le président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, présentera son rapport public annuel devant le Sénat, avant les interventions des

présidents des commissions des finances et des affaires sociales. Je reviendrai à cette occasion sur l'obligation vaccinale.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de vos interventions conjointes, qui ont rassuré les membres de nos deux commissions sur la sécurité sanitaire et le système d'alerte, très performant, qui en découle. Quelques interrogations perdurent sur les responsabilités et la qualité des analyses *in situ*, et sur la coordination de la communication, non pas entre services mais auprès du grand public. Il faudrait travailler conjointement avec les médias pour éviter ce genre de traumatisme. Certaines anomalies, qui ne sont pas totalement évitables, sont du ressort de quelques producteurs agroalimentaires ; elles font oublier qu'en général, la qualité des produits alimentaires français est bien meilleure qu'aux États-Unis et dans d'autres pays.

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

*La réunion est close à 10 h 30.*

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 45.*

### **Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur le Directeur général, notre commission des affaires économiques vous accueille aujourd'hui, après que la commission des finances du Sénat a émis, le 31 janvier dernier, un avis favorable à votre candidature au renouvellement dans vos fonctions de directeur général de Bpifrance. C'est donc lors d'une de ses toutes prochaines réunions que le Conseil des ministres devrait formellement délibérer sur votre sort. Vous le savez, le financement des entreprises – dès leur création puis tout au long de leur activité – est une préoccupation majeure de notre commission. Et c'est pourquoi nous souhaitons avoir avec vous en quelque sorte un « point d'étape », même si l'action de Bpifrance fait l'objet d'un examen attentif de notre part dans le cadre de l'examen de la loi de finances, à l'occasion du rapport pour avis de nos collègues Élisabeth Lamure, Martial Bourquin et Anne-Catherine Loisier sur la mission « Économie ». Je ne reviendrai pas sur cette institution relativement jeune – puisqu'elle a été portée sur les fonds baptismaux en 2012 – mais qui a désormais trouvé sa place dans l'environnement institutionnel du financement public des entreprises. Je pense qu'au cours de votre intervention, vous aurez à cœur de nous dresser un panorama de vos activités – qui tendent à se diversifier – et d'insister concrètement sur la stratégie que vous entendez mener au cours de votre nouveau mandat.

C'est d'ailleurs sur ce premier point que je souhaite vous interroger. La crise économique que nous avons traversée a nécessité un effort considérable de refinancement des entreprises et de rationalisation des acteurs publics en la matière. De ce point de vue, Bpifrance est une réussite. Mais, aujourd'hui, selon les indicateurs couramment pris en considération, l'horizon économique semble plus dégagé et plus favorable aux entreprises. Ma question est donc : Bpifrance, qui offre une grande palette d'instruments financiers au service des entreprises, doit-elle – et même peut-elle – poursuivre demain la même stratégie qu'aujourd'hui ? Cela pose notamment la question de l'activité de garantie ; c'est un sujet sur lequel s'est penchée notre collègue Élisabeth Lamure lors de la dernière loi de finances, et sur



laquelle elle vous interrogera certainement à l'issue de votre intervention. Deuxième interrogation : Bpifrance a développé une offre intégrée à destination des entreprises ; outre la garantie et le financement, elle a mis également en place un programme d'appui aux entreprises, de développement des *start-up*, qui semble se révéler efficace. Mais sur ce « marché » de l'accompagnement, Bpifrance n'est pas seule : d'autres acteurs publics « historiques » existent – les réseaux consulaires notamment, et spécialement les chambres de commerce et d'industrie – à côté d'acteurs « privés » – les associations comme l'Adie ou encore Initiative France. L'offre apparaît parfois redondante, à défaut d'être complémentaire. Comment donner plus de cohérence à l'ensemble de ces dispositifs d'accompagnement pour assurer un *continuum* plus efficace pour les entreprises ?

Monsieur le directeur général, je vais maintenant vous céder la parole. Après votre intervention, je laisserai mes collègues vous adresser directement leurs questions, en commençant par Alain Chatillon et Martial Bourquin, respectivement président et rapporteur de la mission d'information du Sénat sur Alstom et la stratégie industrielle du pays.

**M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance.** – Je serai bref sur le bilan et vous présenterai les grandes lignes du plan stratégique qui vient d'être validé par notre conseil d'administration. L'année 2017 a été très dynamique et marquée par de nombreux événements. Notre résultat net a été un peu supérieur à 1 milliard d'euros. Un tel chiffre résulte de la conjonction d'une activité bancaire soutenue, grâce à des taux bas qui n'ont pas pour nous induit de pincement de marges, avec les plus-values dégagées lors d'importantes cessions de blocs de participations. Notre portefeuille représente 25 milliards d'euros, dont 20 milliards de fonds propres. Puisque les marchés boursiers sont bons, nous construisons, en haut de cycle, de la valeur et la stockons pour l'avenir. Certes, le cycle économique mondial, amorcé il y a une dizaine d'années aux États-Unis – la Chine y étant pour le moment soustraite avec sa croissance continue –, devrait se retourner dans les deux prochaines années. L'Europe, arrimée à l'économie américaine, devrait être touchée par ce revirement. Notre mandat est ainsi de stocker un maximum de puissance pour pouvoir agir très fortement par la suite. Notre portefeuille comprend, en direct, 800 entreprises, ainsi que 4 200 en portefeuille indirect, via les fonds privés que nous finançons. Il ne faut pas hésiter à vendre les entreprises dont la valorisation est haute aujourd'hui mais qui, lors du prochain revirement, ne manqueront pas de se trouver en difficulté. Cette démarche a été la nôtre en 2017.

Je vais à présent évoquer les différents métiers du groupe. Le premier concerne la garantie, qui a cru en 2017 de 6% et reflète ainsi le taux de bancarisation des très petites entreprises (TPE), dans un contexte plus global qui a connu une croissance de 20% en raison des montants levés en dettes par les grandes entreprises. Bpifrance finance à la fois la création et la transmission d'entreprises. Après avoir garanti 9 milliards d'euros de crédit en 2017, nous avons de quoi continuer notre activité de garantie, dans les standards actuels, en 2018, mais plus en 2019. Aussi, travaillons-nous de concert avec la direction générale du Trésor sur les voies et moyens de garantir une offre publique de crédits risqués des banques françaises ; une telle tradition existant, en France, depuis la création de la SOFARIS en 1974.

Nous finançons également le court terme des entreprises françaises, avec le préfinancement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la mobilisation de créances de PME qui sont essentiellement des créances publiques. Le préfinancement du CICE connaît une croissance de 16 % de son encours pour 13 320 entreprises, dont 12 000 TPE. Ce produit de trésorerie, bien ancré dans le paysage, va disparaître et sera remplacé par la mobilisation de créances. Cette dernière est demeurée stable en 2017 du fait de la limitation

des stocks des entreprises françaises, de l'amélioration de la conjoncture et du retour des banques dans le financement du découvert des entreprises. Le besoin de mobilisation de créance privée a été moins important en 2017, tandis que la mobilisation de créance publique est demeurée très présente.

Les crédits d'investissement – via les prêts avec garanties et le crédit à long et moyen termes – bénéficient de la spécialisation historique de Bpifrance dans le tourisme, l'immobilier et la transition énergétique ; ce dernier secteur ayant enregistré une croissance de nos financements en 2017 de 35 %, pour un montant global de 1,2 milliard d'euros pour 180 projets financés. Concomitamment, la place bancaire a cru de 40 % dans ce secteur ; Bpifrance n'accordant de crédit à l'investissement qu'en complément de celui accordé par une banque française.

2017 n'est pas une année de très grande croissance pour Bpifrance qui a enregistré une hausse de 6 % de ses crédits d'investissement, contre 20 % de croissance annuelle dans les années 2013-2015. Notre budget devrait connaître, en 2018, une hausse de 1,5 %. Bpifrance a ainsi atteint un palier, de l'ordre de six à sept milliards d'euros par an, soit le seuil du déclenchement d'effets démultiplicateurs, tout en assurant ses missions dans les secteurs du tourisme, de la transition énergétique et, plus largement, d'intérêt général autour des prêts sans garantie qui lui sont spécifiques. Sur les 7,2 milliards d'euros de prêts accordés en 2017, 2,5 milliards d'euros l'ont été sans garantie. Allant jusqu'à sept ans, avec des différés de remboursement, ces prêts permettent de financer l'immatériel – le « *good will* » – fondamental au développement intime de l'entreprise. L'offre de Bpifrance est extrêmement simple : ces prêts, qui se déclinent sur un ensemble de thématiques, sont accordés sur une durée de sept ans avec deux ans de différé de remboursement et peuvent être soit bonifiés, soit adossés à des fonds de garantie français ou européens. Leurs taux sont compris entre 1,5 % pour les prêts TPE bonifiés par les régions françaises, et 4 à 5 % pour les prêts à l'innovation les plus risqués du fait de leur absence de co-financement par des banques françaises ; soit une moyenne de 2,5 %.

Bpifrance est aussi la grande banque de la « French Fab » ; notre exposition à l'industrie est deux fois supérieure à la place de l'industrie dans le PIB. Cette tendance va s'affirmer, puisque la BPI est le partenaire financier de l'Alliance pour l'industrie du futur. Bpifrance devient également la grande banque publique de l'export et du commerce extérieur grâce au soutien de nos actionnaires qui nous ont confié de plus en plus de responsabilités. Nos agences sont ainsi capables de proposer tout un *continuum* de solutions pour accompagner les entreprises à l'international, depuis la prospection des marchés, le financement des ventes et du développement, la sécurisation des projets et l'implantation sur les marchés. La boîte à outils déployée est complète et comprend tout un accompagnement avec Business France et les chambres de commerce. Il faut à présent déployer un porte à porte de masse auprès des TPE et des ETI pour les convaincre d'aller à l'étranger et d'en déjouer les peurs, alors qu'il suffit de près de deux ans pour définir une stratégie gagnante à l'international ! Une telle démarche est capitale pour attirer de nouveaux talents, les jeunes français diplômés ne souhaitant pas rejoindre des entreprises qui ne se sont pas confrontées à la mondialisation et n'innovent pas. Lorsqu'ils ne se rendent pas directement à l'étranger, ces jeunes acceptent de travailler au sein d'une ETI française, à la condition de pouvoir être expatriés à plus ou moins brève échéance.

En 2018, dès que les conditions seront réunies, la BPI lancera des opérations de crédit-acheteur destinées à tous les grands groupes français en Iran. Cette démarche devrait concerner près de 1,5 milliard d'euros de contrats publics et privés. Les autorités iraniennes

souhaitent que les choses avancent et je participerai, demain matin, à une conférence Euromoney sur le financement des activités en Iran.

S'agissant des activités de couverture en garantie, transférées de la COFACE à Bpifrance-Assurance-Export, 2017 a été une très belle année avec 19 milliards d'euros de garanties accordées. Le dynamisme de l'assurance-change mérite également d'être signalé et l'objectif, pour 2018, est de décliner ces prestations vers les PME, dont la demande d'accès à la garantie publique a déjà cru de 40 % l'année passée, et les TPE qui sont insuffisamment couvertes.

Le financement de l'innovation demeure stable avec 1,3 milliard d'euros et fait de Bpifrance un acteur de la politique industrielle pour le compte de l'État. 5 400 entreprises, dont de plus en plus de *start-up*, sont couvertes, dans le contexte du Grand plan d'investissement et du troisième programme d'investissements d'avenir, qui représente une chance pour l'industrie française.

Les objectifs 2018 se résument avec un certain nombre de mots-clés. D'abord, « l'international » avec Bpifrance comme banque publique de l'export, comme devrait l'affirmer le Premier ministre le 23 février prochain. Le dispositif public d'accompagnement à l'export dans les domaines non financiers est également renforcé, avec Business France et les chambres de commerce, ainsi que les structures privées, qui s'occupent en priorité des primo-exportateurs, c'est-à-dire des entreprises qui ne se sont jamais positionnées à l'international. La BPI se consacre, quant à elle, aux entreprises déjà exportatrices, à faible niveau, en accélérant leurs activités grâce aux cinquante chargés d'affaires internationaux qui vendent des produits d'accompagnement et ont déjà démarché près de 1500 entreprises. Près de 350 sociétés prometteuses sont accueillies, pendant deux ans, dans des structures de démultiplication de la performance qui sont actuellement déployées sur l'ensemble du territoire. La réussite de cette démarche est telle que le ministre Bruno Le Maire nous a demandé de la déployer pour 4 000 entreprises françaises. Notre démarche est unique, alors que la prise de conscience des impératifs de la mondialisation, qui évince toute forme d'amateurisme, est désormais réelle. Ces accélérateurs sont organisés en partenariat : soit à l'échelle nationale, soit à l'échelle régionale sous financement des régions. Désormais, les filières industrielles, comme le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) actuellement et bientôt la plateforme automobile, voire l'Union des industries chimiques, les soutiennent également. L'année 2018 devrait ainsi connaître le lancement de trois nouveaux accélérateurs, en partenariat avec les régions Ile-de-France, Grand-Est et Centre-Val de Loire, et l'engagement de 863 entreprises réunies dans 26 promotions de deux ans – soit 195 dans les accélérateurs nationaux, 288 dans les accélérateurs régionaux et 260 dans les accélérateurs sectoriels. Le financement de ces accélérateurs provient de nos fonds propres et de la participation des entrepreneurs, à hauteur de 40 000 euros par an, mais il nous manque encore 20 millions d'euros par an pour atteindre l'objectif de 4 000 entreprises fixé par le ministre des finances. Le grand plan, dont l'un des objectifs est d'actualiser la formation en France, pourrait nous aider en ce sens, tant il est vrai qu'il est fondamental que les compétences des chefs d'entreprise soient, elles aussi, actualisées.

Autre mot-clé pour 2018 : « French Fab ». L'industrie française dispose désormais d'un point de ralliement. La psychologie de l'industrie française n'était pas bonne et des outils de rassemblement et de motivation collective s'avéraient nécessaires. La French Fab doit susciter le même engouement que la French Tech, écosystème de *start-up* que de nombreux pays européens nous envient, à la condition toutefois de procéder de manière

ordonnée ! Avec l'ensemble de ces moyens et une méthode rigoureuse, la France devrait redevenir, en une dizaine d'années, le grand pays industriel qu'elle a été par le passé.

« TPE » est aussi un mot clé pour 2018. Ces entreprises, où la déperdition des énergies est inouïe, représentent le plus fort vivier d'emplois. La BPI leur propose une gamme de prêts sans garantie financés totalement par les régions. Vous pouvez nous aider à faire connaître l'existence de ces produits destinés à être distribués sur l'ensemble du territoire cette année. Ils suppléent la faiblesse du crédit-bail – qui ne peut notamment porter sur l'acquisition de matériel d'occasion – et permettent ainsi de financer toutes ces « courbes en J », comme l'informatisation, qui nécessitent une trésorerie accrue.

Enfin, Bpifrance ne cherchera pas à croître fortement en 2018, mais plutôt à calibrer ses actions sur les besoins critiques de l'économie française. L'innovation sera aussi un mot clef pour 2018, puisque notre établissement va reprendre la gestion du fonds pour l'innovation de rupture de dix milliards d'euros destiné à soutenir les *start-up* de la *deep tech*, c'est-à-dire provenant du transfert de technologies. Ce dernier thème, concerné pourtant par le programme des investissements d'avenir, demeure peu traité en France par rapport à la Scandinavie et Israël, sans parler des États-Unis. De grands efforts doivent ainsi porter sur l'émergence de ces *start-up deep tech* que la BPI est prête à financer.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup, Monsieur le directeur général, pour votre présentation liminaire plutôt enthousiasmante qui va susciter de nombreuses questions.

**M. Alain Chatillon.** – Merci pour la qualité de votre gestion de Bpifrance. Pourquoi votre établissement n'est-il pas représenté au conseil d'administration de Business France ? Ne pourrait-il pas non plus intervenir dans le secrétariat général pour l'investissement, le Sénat pouvant du reste accompagner une telle démarche ? En matière de garanties, les banques ne pourraient-elles faire un peu plus ? La BCE a injecté 4 200 milliards d'euros dans la zone euro. Quels montants ont reçu les banques françaises, avec un taux à 0,25 %, avant de les remettre sur le marché, le lendemain, à 1 % ?

Les banques françaises sont également les seules en Europe à exiger, comme garantie, le logement principal du chef d'entreprise. Sur les 70 000 chefs d'entreprises qui déposent le bilan chaque année, près d'un quart perdent leur logement, ce qui provoque des drames familiaux. Allons-nous prochainement arrêter ce système destructeur ? A l'inverse, les fondations allemandes apportent une garantie totale et évitent à la fois toute prise sur des biens personnels et toute plus-value en cas de cession ou de transmission, si bien que de nombreux chefs d'entreprises français s'interrogent sur l'opportunité de créer Outre-Rhin ce type de structure juridique.

Enfin, j'aborderai le financement possible des bourgs-centres. Aujourd'hui, des entreprises de la grande distribution se proposent de redynamiser des bourg-centres afin d'éviter que les GAFAM ne s'y implantent et y évincent durablement toute autre forme d'activité économique. La BPI pourrait-elle financer ce type d'opérations ?

**M. Martial Bourquin.** – La BPI a été un pari réussi. Les entreprises apprécient non seulement les prêts adossés aux prêts classiques des banques via un guichet unique, mais aussi l'accompagnement dont elles bénéficient. Le quotidien *La Tribune* mentionnait, en une, le hiatus entre, d'une part, les équipementiers de rang 1 et les donneurs d'ordre, qui sont les bénéficiaires de la mondialisation et, d'autre part, les équipementiers de rangs 2 et 3 qui

peinent, vu leurs marges, à investir dans l'industrie du futur, bien qu'ils soient des viviers d'emplois. Comment comptez-vous, avec le Conseil national de l'industrie, remédier à cette difficulté structurelle et aider ces TPE-PME à suivre cette courbe d'investissement nécessaire ?

M. Louis Schweitzer, lors de sa dernière audition devant la mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays, s'est exprimé en faveur de la création des ETI et a rappelé que l'ouverture du capital d'une PME pouvait en constituer la première étape. Ainsi, Bpifrance ne pourrait-elle pas intervenir, à la fois comme conseil et financeur, dans cette économie de la coopération, à l'instar de ce qui se fait en Italie avec les districts? En outre, j'évoquerai l'accompagnement de l'État stratège et des régions pour rendre plus robuste des filières. La BPI intervient-elle aux côtés de ces acteurs pour mieux cibler les entreprises en attente de financement pour se développer et investir ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – En 2017, les crédits affectés au financement des garanties ont doublé dans votre établissement, financés notamment par le recyclage des dividendes reçus de ses diverses participations. La Cour des comptes avait d'ailleurs dénoncé cette pratique. Bpifrance devrait d'ailleurs connaître cette année des difficultés de financement de cette activité avant de ne pouvoir les assumer en 2019. Lors de son audition ici même en novembre dernier, le ministre de l'économie nous a indiqué la nécessité de réfléchir à d'autres moyens d'accompagnement de nos PME à l'accès au crédit. Quelles sont vos perspectives pour sauvegarder ce véritable service public de garantie des prêts aux entreprises qui vous incombe ?

**M. Roland Courteau.** – Je me réjouis des 35 % d'augmentation de votre financement de la transition énergétique. Quelle est la part, dans les crédits d'investissement de la BPI, de l'économie sociale et solidaire qui représente 10 % du PIB et emploie 2,3 millions de salariés ? Vous aviez également fléchi vos investissements vers l'accompagnement de l'entrepreneuriat féminin. Où en est ce secteur ? Ma dernière question concernera enfin l'accompagnement des investissements des entreprises à l'exportation, notamment en Iran : avez-vous pris vos dispositions en cas de nouvelles sanctions américaines visant ce pays ? Quel montant de crédits comptez-vous accorder à nos entreprises désireuses d'investir en Iran ?

**M. Marc Daunis.** – La création de la BPI avait suscité de nombreuses inquiétudes. Aujourd'hui, le débat est tranché, chacun reconnaissant l'utilité pour la puissance publique de disposer d'un tel instrument. L'innovation sociale et de rupture va bien au-delà de la simple technologie ; les territoires ayant intégré cette dimension en tirent désormais les bénéfices. Comment Bpifrance a-t-elle investi la somme de 500 millions d'euros qui lui avait été concédée pour en favoriser l'émergence ? Le programme d'accélérateurs en régions me semble illustrer une sorte de tropisme parisien, qui fait fi des départements comme celui des Alpes-Maritimes, où un accélérateur serait le bienvenu.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Comme sénatrice des Français de l'étranger, je suis particulièrement intéressée par l'installation des PME-PMI et des jeunes à l'étranger. Quelle est l'aide que la BPI leur apporte et comment communique-t-elle auprès d'eux ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Vous n'avez pas évoqué le Pass-repreneur destiné à l'accompagnement en fonds propres des PME et des ETI. Quel est son impact sur les territoires et quelles sont les structures qui en ont profité ? Ce dispositif a-t-il préservé des

emplois et est-il voué à être pérennisé ? Par ailleurs, quel sera le montant du fonds pour l'innovation de rupture que Bpifrance est appelée à gérer ? Il semble que ce dispositif, qui devrait s'élever à quelque 260 millions d'euros, soit sous-dimensionné par rapport à aux fonds déployés en Chine ou aux États-Unis.

**M. Laurent Duplomb.** – Je relaierai la question qui m'a été adressée par une TPE implantée en Haute-Loire, spécialisée dans la déshydratation de l'argile et qui emploie une vingtaine de salariés. Le partenariat entre Bpifrance et la Région a conduit à la formulation d'un protocole conditionnant le versement d'une aide au recrutement de personnes favorisant le développement à l'export à la souscription, auprès de votre établissement, d'une assurance-prospection, laquelle ne répond aucunement au besoin de cette entreprise. Serait-il possible de déroger à de telles règles qui entravent, au final, le développement à l'international d'une entreprise qui ne doit pas être la seule dans cette situation ?

**M. Daniel Gremillet.** – L'accompagnement de Bpifrance dans des investissements jusque-là orphelins de solutions de financement, comme l'acquisition de matériels d'occasion et rénovés, est important pour les TPE. Les régions, qui disposent désormais de la pleine et entière compétence économique, n'ont plus les mêmes moyens que ceux auparavant mobilisés en partenariat avec les départements. Leur capacité de subventionner les investissements est bien inférieure à celle des Länder ; la hausse prochaine des taux d'intérêt ne manquera pas d'aggraver cette situation. La BPI est-elle bien armée pour passer ce cap ? Enfin, soyons prudents : ni l'économie ni les capacités industrielles de notre pays ne se résument à l'industrie du futur !

**Mme Françoise Férat.** – La BPI est un acteur économique reconnu dans mon département de la Marne qui accompagne également les entreprises françaises à l'étranger. En revanche, Monsieur le directeur général, avez-vous connaissance des investissements des entreprises étrangères en France ?

**M. Serge Babary.** – Dans le quotidien *Les Échos*, vous avez déclaré vouloir aller chercher, dans les laboratoires, les chercheurs en blouse blanche pour les convaincre de créer des *start-up*. Ces chercheurs en blouse blanche sont certainement très réticents à cette démarche. Que cache ce volontarisme affiché ? Dans la partie investissement de Bpifrance figure le tourisme qui compte de grands acteurs internationaux ainsi qu'une myriade de PME et de TPE. Comment pouvez-vous aider ces établissements, souvent de grande qualité mais en butte à des difficultés de financement, dans leur mise aux normes ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La filière bois, qui emploie plus de personnes que l'industrie automobile, peine à trouver des financements pour sa modernisation, alors que de nombreuses entreprises étrangères s'implantent en France où se trouve la matière première. En outre, qu'en est-il du projet IRISEO, fort coûteux pour votre établissement, qui vient d'être abandonné ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Bpifrance a consacré un fonds de 50 millions d'euros pour l'e-santé. Quels sont vos critères d'attribution et, plus généralement, votre stratégie pour inciter les entreprises françaises, en retard dans ce domaine, à se moderniser ?

**M. Nicolas Dufourcq.** – Je ne sais pourquoi le projet de la représentation de Bpifrance au conseil d'administration de Business France, impliquant une participation réciproque de ce dernier dans son propre conseil d'administration, a été abandonné. Le grand plan d'investissement présente nécessairement une dimension internationale et je suppose que

son nouveau président aura de nombreuses relations avec Business France. Les banques françaises sont revenues sur le marché, en raison de la politique monétaire conduite par la BCE qui a inondé le marché de liquidités en vertu de la règle d'airain des 40 points de base. Si les banques ont ainsi été fortement incitées à irriguer l'économie, pourraient-elles pour autant accorder des crédits sans demander la garantie de BPI France ? Notre garantie, facturée au prix du marché afin d'éviter toute distorsion du droit européen de la concurrence, est d'autant plus onéreuse pour les banques que les taux sont bas. Le crédit est risqué, car nous consommons annuellement quelque 250 millions d'euros d'argent public. La garantie française n'est ainsi nullement de confort, puisqu'elle concerne la création et la transmission d'entreprises qui sont, par essence, extrêmement risquées.

Le sujet de la garantie sur le logement principal a motivé le lancement de notre prêt sans garantie pour les TPE. Deux campagnes de publicité, l'une destinée à faire connaître ce dispositif et l'autre sur notre soutien à l'exportation des PME-TPE, seront prochainement lancées, avec des slogans accrocheurs.

Le ministère des finances réagit à l'adaptation du modèle allemand des fondations d'entreprises, afin de favoriser les transmissions familiales.

Les bourgs-centres relèvent typiquement de la compétence « banque des territoires » assumée par la Caisse des dépôts et consignations. Le rôle de Bpifrance est de financer les entreprises dans les bourgs-centres, en accordant notamment des prêts à la rénovation des restaurants qui s'y trouvent. Ces prêts mériteraient d'ailleurs d'être plus connus. Rappelons cependant qu'Amazon a perdu 3 milliards de dollars en Europe pour la seule année 2017, dans la continuité des pertes recensées en 2016 et attendues pour 2018. Si Wall Street ne sanctionne pas de tels résultats, les entreprises européennes du digital, confrontées à un tel marché baissier, sont, quant à elles, assurées de tomber.

Notre accompagnement, dans la durée et proche de nos clients que sont les entreprises, illustre notre manière de faire de la banque. Les enquêtes clients sur Bpifrance sont extrêmement positives, comme en témoignent les résultats du « Net Promoteur Score », indicateur de renommée et de recommandation des entreprises, qui sont vingt fois plus élevés que ceux des autres banques de la Place.

L'industrie française est faite de sous-traitants de rangs 2 à 6. La « French Fab » est destinée à ces entreprises dans nos territoires, véritables héros anonymes, qui peuvent désormais s'exprimer sur BFM tous les matins. Lors du prochain Conseil national de l'industrie le 26 février prochain, nous présenterons notre plan d'action pour la French Fab. Il est hors de question que s'instaure une industrie à deux vitesses, sous peine que les sous-traitants de catégories 3 à 6 ne travaillent plus pour les grands groupes français, qui seront alors en quête d'entreprises digitalisées en Italie ou en Allemagne.

L'ouverture du capital change tout et trop d'entreprises demeurent méfiantes vis-à-vis des fonds d'investissement. Or, ouvrir le capital revient à faire entrer la modernité dans l'entreprise, ne serait-ce qu'en incitant au dialogue contradictoire sur sa gouvernance. Depuis trois ans, nous avons ouvert 270 entreprises et 60 % de nos investissements dans les PME concernent des primo-ouvertures, une fois les familles actionnaires convaincues. Lorsque le capital est ouvert, Bpifrance invite à ses côtés un investisseur privé dont elle finance également la participation. Notre culture se retrouve ainsi dans la plupart des grands fonds de capital-développement régionaux.

Nous n'avons pas laissé de côté les PME industrielles, à la condition qu'elles aient connu au moins deux années de bénéfice sur trois bilans. Bpifrance ne saurait cependant financer des déficits au risque de délivrer des aides d'État qui sont interdites. N'hésitez pas à nous recommander des entreprises qui auraient échappé à notre giron ! Nous travaillons de concert avec les fédérations professionnelles pour structurer des plans par profession. La création d'un accélérateur, qui accueille soixante sous-traitants du secteur aéronautique, s'est faite grâce au financement, à hauteur de deux millions d'euros, du Gifas. Malheureusement, les autres fédérations ne disposent pas de dépenses d'intervention équivalentes pour créer des accélérateurs dans leurs filières respectives.

En 2015, nous avons recyclé le dividende à payer à la Caisse des dépôts et consignations et à l'État, en le faisant redescendre dans les fonds de garantie. Aujourd'hui, l'État a manifestement besoin du dividende de Bpifrance pour financer son équilibre budgétaire. L'insuffisance du programme 134 pose problème aujourd'hui et je ne suis pas en mesure de vous répondre sur notre capacité pour 2019. Bpifrance finance, sur ses fonds propres, les crédits sans garantie, mais pas la garantie des banques françaises. Les treize régions sont, quant à elles, montées en puissance par le biais de fonds communs de garantie.

Nous intervenons dans l'économie sociale et solidaire, en intervenant dans les filiales des coopératives françaises, comme le groupe Avril ou Limagrain, en garantissant le crédit coopératif et en participant au fonds Impact-coopératif en partenariat avec le Crédit coopératif. Bpifrance accorde également des prêts aux entreprises dans les quartiers, comme le souligne une étude conduite conjointement avec Terra Nova, et soutient certains fonds comme France active, en lieu et place de l'État, dans le cadre du programme budgétaire 134. Au-delà, les entrepreneurs de l'économie marchande classique ont tout intérêt à développer leur responsabilité sociale d'entreprise (RSE) pour développer leur marque employeur et attirer des jeunes. Il y a là un changement profond de culture, auquel nous avons d'ailleurs consacré une étude ; la PME à l'ancienne, sans ouverture sur le monde et promouvant les carrières anonymes, n'étant plus attractive pour la jeunesse française.

Le conseil d'administration de Bpifrance devrait avaliser nos propositions pour l'Iran. Tout le monde attend le 15 mai prochain, qui marque la fin de la période des 120 jours donnée par le président Trump. J'ai cependant réaffirmé aux autorités iraniennes notre capacité à pousser les projets en Iran, à compter du printemps prochain.

Bpifrance doit-elle devenir une banque de la diaspora des Français de l'étranger ? Celle-ci ne dispose pas d'un réseau à l'international et les choses devraient rester comme telles. Ponctuellement, nous cherchons certes à entrer, via des opérations de *due diligence*, dans le capital des pépites technologiques françaises implantées à l'étranger, employant des ingénieurs en France et placées sous management français. Cette démarche est néanmoins plus difficile en crédit. Cependant, un fonds, abondé à hauteur de 250 millions d'euros, va financer, à partir de 2018, le capital des filiales étrangères des groupes français.

Nous souhaitons que les accélérateurs régionaux soient disséminés partout en France ! Si le premier accélérateur, avec une dizaine d'entreprises, a d'ailleurs été installé en région PACA, nous ne demandons pas mieux que de financer un nouvel accélérateur de même niveau que celui des autres régions qui ont été ultérieurement créés.

La French Fab ne peut reposer sur des PME fonctionnant à l'ancienne ! L'innovation sociale consiste à savoir parler aux nouvelles générations. 40 Pass-repreneurs ont été créés et Bpifrance travaille avec un grand cabinet de conseil anglo-saxon pour les



améliorer. Le fonds pour l'innovation sociale, abondé à hauteur de 10 milliards d'euros et devant générer 260 milliards d'euros par an, sera d'une grande aide. Le programme des investissements d'avenir, avec ses trois générations, et le Grand plan d'investissement représentent un total de 100 milliards d'euros ; la France a déployé un effort considérable depuis 2010 qu'aucun pays européen n'a jamais conduit. C'est là un motif légitime de fierté.

Monsieur Duplomb, je vais regarder le cas de l'entreprise que vous m'avez soumis. L'aide au recrutement est l'un des points d'un protocole élaboré manifestement par la Région, ce qui semble avoir impliqué l'assurance-prospection ; tant mieux si des économies peuvent être réalisées sur cette dernière ! Un tel dispositif me paraît ainsi relever de l'héritage de la COFACE qu'a repris Bpifrance.

Dans le grand Est, nos prêts sans garantie permettent, il est vrai, l'acquisition de matériels d'occasion. Les Länder sont plus riches que nos régions, puisqu'ils bénéficient du tiers de la fiscalité allemande. Néanmoins, nos voisins d'Outre-Rhin sont surpris de notre capacité à mobiliser des capitaux publics. La faiblesse des régions n'est nullement la cause principale du retard français, mais plutôt la fiscalité imposée aux entreprises familiales, que le Gouvernement est en train de revoir avec la réforme de l'impôt sur la fortune, l'exigence des normes, les difficultés de transmission et la fuite du capital humain vers l'Allemagne. Le capital humain est du même niveau qu'en Allemagne, mais pas placé au même endroit ! Nous préconisons enfin la création d'un système inspiré du volontariat international en entreprise, afin d'attirer les talents dans une PME française.

Bpifrance est une banque extrêmement solide, très bien notée par la BCE, avec les ratios de fonds propres les plus élevés de tout le secteur français. Notre établissement pourra faire face à la remontée des taux. Tous nos crédits sont réalisés grâce aux levées de fonds sur les marchés. Pour preuve, nous venons de conduire une levée de 500 millions d'euros, au taux de l'OAT plus vingt points de base, ce qui démontre la reconnaissance de notre signature.

Alors que Business France s'occupe de l'attractivité du territoire, Bpifrance sollicite les fonds d'investissement étrangers pour qu'ils investissent dans les PME, les ETI et l'innovation française. Nous allons ainsi reprendre l'activité de relations avec les fonds souverains mondiaux auparavant assumée par la Caisse des dépôts et consignations.

Comment attirer les chercheurs en blouse blanche ? Il faut être physiquement présent et nous comptons monter des *start-up studios* pour y parvenir. Nous finançons également les TPE-PME dans le secteur du tourisme, à tout niveau.

Notre fonds bois peine à déployer ses capitaux. En effet, l'industrie du bois comprend de nombreuses entreprises familiales qui ne souhaitent pas ouvrir leur capital. La plupart d'entre elles font à la fois de la scierie et de la gestion de parcs forestiers, alors qu'il conviendrait de séparer les deux pour favoriser l'innovation technologique. La filière ameublement, où nous avons peu de candidats, est également un autre sujet.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je pense que cette démarche s'inscrit dans le Plan forêt-bois qui traduit la volonté du ministre de l'agriculture et la prise de conscience des acteurs de la filière de la nécessité d'agir.

**M. Nicolas Dufourcq.** – Bpifrance est prête et le fonds créé tout spécialement pour cette filière ne trouve guère de candidats ! Enfin, la sélection des *start-up* pour l'éligibilité au fonds E-santé se fera sur les ratios classiques du capital risque, mais l'existence

même de ce fonds, abondé à hauteur de 50 millions d'euros, demeure une incitation pour les entrepreneurs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci, Monsieur le directeur général, pour votre exposé à la fois intéressant et enthousiasmant, ainsi que pour la qualité de vos réponses à nos questions.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES****Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 50.*

**Projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement « dit de Kigali » au protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Le protocole de Montréal, entré en vigueur en 1989, est un accord multilatéral qui complète la convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone. Il fait l'objet d'une ratification quasi universelle et compte 197 parties dont l'Union européenne. En 1985, les scientifiques ont mis en évidence l'existence d'un trou saisonnier dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique dû notamment à l'utilisation des chlorofluorocarbures (CFC), des hydrochlorofluorocarbures (HCFC) ou du tétrachlorure de carbone, des substances utilisées dans les secteurs de la réfrigération et de la climatisation, des aérosols, de la protection contre l'incendie et des mousses isolantes. Ces dégâts dans la couche d'ozone entraînent une exposition excessive aux rayons ultraviolets solaires et de graves dommages pour l'environnement et la santé humaine. Le protocole de Montréal vise donc à éliminer progressivement les substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO). Très efficace, il a permis d'éliminer 98 % des substances qu'il régleme et la couche d'ozone devrait se reconstituer en 2050 hors Antarctique et en 2065 au-dessus de l'Antarctique. Au total entre les premières constatations dans les années 1950 et la reconstitution de la couche d'ozone, il aura fallu un bon siècle. Ce protocole a fait l'objet de plusieurs amendements, tous ratifiés par les parties, dont le cinquième et dernier en date que nous examinons aujourd'hui.

L'amendement dit « de Kigali », adopté en 2016, après sept ans de négociation vise à éliminer progressivement les hydrofluorocarbures (HFC) qui ont été créés et utilisés comme solutions de remplacement de substances qui appauvrissent la couche d'ozone car ils sont de puissants gaz à effet de serre dotés d'un fort potentiel de réchauffement global (PRG). La grande majorité des HFC est produite en Chine et en Inde – principaux consommateurs – ainsi qu'au Brésil. La France ne compte qu'une seule entreprise productrice dont 95 % de la production sont exportés, mais il y a plus de 600 importateurs qui assurent l'approvisionnement d'opérateurs chargés de 3,7 millions d'équipements, hors climatisation des véhicules. La réduction progressive de la production et de la consommation de HFC devrait permettre d'éviter plus de 70 milliards de tonnes équivalent CO<sup>2</sup> d'ici 2050 – soit deux ans d'émissions de gaz à effet de serre au titre de la production d'énergie sous toutes ses formes – et d'obtenir une baisse de 0,5° C de réchauffement d'ici la fin du siècle, ce qui va dans le sens de l'Accord de Paris.

Cet instrument vise à intégrer les HFC – 18 pour être précis – dans la liste des substances contrôlées par le protocole de Montréal. Il met en place plusieurs calendriers obligatoires et différenciés de réduction de la production et de la consommation des HFC, sans toutefois prévoir une élimination totale. Pour les pays développés, la réduction est calculée en prenant comme niveaux de référence la moyenne de leur production et de leur consommation durant la période 2011-2013 augmentée de 15 %. La réduction exigée est de 10 % en 2019 pour atteindre par paliers 85 % en 2036. Des aménagements sous la forme d'un rythme de réduction plus lent et d'un niveau de référence plus favorable sont octroyés à la Biélorussie, au Kazakhstan, à l'Ouzbékistan et au Tadjikistan. Pour les pays en développement, les niveaux de référence retenus sont la moyenne de la production et de la consommation en 2020-2022 augmentée de 65 %. Leur consommation et production de HFC devront être gelées à 100 % du niveau de référence en 2024, puis réduites de 10 % en 2029 pour atteindre 80 % en 2045. Des aménagements sont prévus pour Bahreïn, l'Arabie Saoudite, l'Inde, l'Irak, l'Iran, Oman, le Pakistan et le Qatar qui gèleront leur consommation et leur production de HFC seulement en 2028 en prenant un niveau de référence calculé selon une formule identique mais sur la période 2024-2026. Pour ce sous-groupe, la première baisse de 10 % interviendra en 2032 pour atteindre 85 % en 2047. L'amendement de Kigali précise que le mécanisme de financement du Protocole de Montréal en faveur des pays en développement est modifié pour inclure les obligations relatives aux HFC. Le Fonds multilatéral (FM), qui est reconstitué tous les 3 ans, est financé par les pays développés selon un barème établi sur la base du barème des quotes-parts en vigueur à l'ONU. Le montant de la reconstitution pour 2015-2017 était de 500 millions de dollars et passe à 540 millions de dollars pour 2018-2020. La France, 4ème contributeur avait versé 33 millions de dollars sur le triennium précédent pour une quote-part de 7,75 % et devrait verser à l'avenir 34 millions de dollars alors même que sa quote-part diminue à 7,35 %. Comme le Fonds ne dispose pas d'une enveloppe dédiée à l'élimination des HFC, il est difficile d'estimer la part qui y sera consacrée – en restant prudent on peut dire que c'est de l'ordre de 30 %. Enfin, ce texte interdit le commerce de ces substances réglementées entre Etats parties et non parties au protocole et prévoit la destruction à partir de 2020 du HFC23, un coproduit synthétisé lors de la fabrication de certains HFC et HCFC doté d'un très fort potentiel de réchauffement global. La mise en œuvre de l'amendement de Kigali reste souple. Sont ainsi prévues une dérogation pour températures ambiantes élevées ainsi que l'étude d'éventuelles dérogations temporaires lors de la réunion des Parties en 2029. Une évaluation périodique de l'efficacité des mesures à partir des données communiquées est organisée ainsi qu'une revue périodique des alternatives aux HFC en 2022, puis tous les cinq ans par le groupe d'évaluation technique et économique (GETE). L'amendement de Kigali entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans la mesure où la condition de ratification d'au moins 20 parties est déjà remplie. 24 pays ont à ce jour ratifié l'amendement de Kigali dont 6 pays membres de l'Union Européenne (Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Luxembourg, Slovaquie et Suède).

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. L'amendement de Kigali n'emportera aucune contrainte supplémentaire pour les entreprises françaises du secteur car le règlement européen de 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés, d'application directe dans les Etats membres depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, prévoit déjà des exigences supérieures avec un programme contraignant de réduction de 79 % des HFC mises sur le marché d'ici 2030. De fait, des fluides de substitution des HFC existent déjà avec des coûts de production peu élevés mais leur méconnaissance par les détenteurs d'équipement est pour l'instant un frein à leur développement.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 15 février 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

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

**Projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. René Danesi, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 conclu à Mondorf entre la France et l'Allemagne. Cet accord est relatif à la coopération transfrontalière entre les autorités de police et les autorités douanières allemandes et françaises.

Ce protocole additionnel met en œuvre l'article 17 de l'accord de Mondorf de 1997. C'est le premier engagement bilatéral de la France avec pour objet spécifique l'utilisation transfrontalière d'aéronefs. La première question que l'on peut se poser, c'est pourquoi a-t-il fallu près de 20 ans pour rédiger ce protocole additionnel ?

Principalement à cause des restrictions de circulation des aéronefs d'Etat prévues par la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale. Or les aéronefs de la police et de la douane sont des aéronefs d'Etat.

On s'est bien sûr également heurté à l'attachement de chaque Etat, à ses pouvoirs régaliens et à sa souveraineté dans son espace aérien.

Si le protocole additionnel a néanmoins été rédigé, c'est parce qu'il s'inscrit dans une relation franco-allemande intense, lancée par le traité de l'Élysée, dont on vient de fêter le 55ème anniversaire. Il y a surtout le contexte d'une coopération transfrontalière policière et douanière exemplaire le long des 450 km de frontière commune. Côté français, cela concerne les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Cette coopération a un caractère opérationnel très marqué, avec des patrouilles mixtes, des centres de commandement communs, la coordination du déploiement des forces, des informations réciproques en matière de recherche et deux centres de coopération policière et douanière (CCPD), l'un situé à Kehl et l'autre au Luxembourg. S'y ajoutent de multiples actions de formation et d'échanges de bonnes pratiques.

Après avoir planté le décor, voyons le contenu du protocole additionnel. Cet instrument a pour objet d'autoriser l'utilisation d'aéronefs au-dessus du territoire voisin par les autorités de police et de douane françaises et allemandes. Cette autorisation facilitera l'exécution de leurs missions de police administrative et judiciaire, de police aux frontières ou de leurs missions douanières. Ces missions incluent les enquêtes judiciaires et douanières, l'observation et la poursuite transfrontalières, la gestion de l'ordre public et de la sécurité publique lors d'événements transfrontaliers de grande envergure – on connaît depuis une quarantaine d'années des manifestations importantes devant la centrale nucléaire de Fessenheim auxquelles participent de nombreux manifestants allemands et suisses – le transport de matières nucléaires, les opérations de recherche et de secours aux personnes, ainsi que les exercices communs et les activités de formation.

Le protocole additionnel couvre deux types de situations au titre desquelles des aéronefs d'un État peuvent se trouver dans l'espace aérien ou sur le territoire de l'autre État.

Dans le premier cas, Il s'agit de la prolongation des interventions qui ont débuté sur le territoire d'un État mais qui doivent devenir transfrontalières pour que l'action policière soit efficace. C'est la logique de poursuite de l'action nationale sur le territoire de l'Etat voisin, mais dans le respect de sa souveraineté.

Dans le second cas, il s'agit de l'assistance mutuelle pour la réalisation, dans l'espace aérien ou sur le territoire de l'autre État, des interventions que les moyens aériens de ce dernier ne sont pas en mesure d'effectuer, soit parce qu'ils excèdent ses capacités nationales, soit parce qu'ils nécessitent, par nature, la mobilisation conjointe des moyens aériens des deux États. C'est la logique de complémentarité ou de subsidiarité entre partenaires.

Ce protocole met donc en place un régime de circulation aérienne transfrontalière des aéronefs de police et douane, adapté aux contraintes opérationnelles, en vue de garantir la sécurité juridique et physique des vols. Il maintient le principe de respect du droit de chaque Etat au-dessus de son territoire et assimile les équipages des aéronefs voisins aux agents nationaux.

Relativement souple, ce régime ne soumet pas les vols effectués de jour au dépôt d'un plan de vol. Il est en effet difficile d'indiquer à l'avance la durée et le trajet des vols d'aéronefs utilisés dans le cadre de missions de police et de douane.

Ce protocole prévoit en outre que les centres communs de coopération policière et douanière de Kehl et de Luxembourg seront informés des opérations en cours avant le franchissement de la frontière, afin de favoriser la coordination des actions des services opérationnels.

Sur le plan pratique, le présent protocole permettra également aux autorités de police et de douane des deux Etats de disposer de moyens aériens plus importants. Ce qui optimisera le niveau global d'emploi des aéronefs de chaque Etat. C'est un premier pas vers une future mutualisation des moyens, mutualisation qui a commencé sur le Rhin, fleuve international, entre les autorités de police et de douane françaises et allemandes.

Côté français, le groupement des forces aériennes de la gendarmerie de l'Est dispose de cinq hélicoptères, sachant que la brigade de police aéronautique de la direction zonale Est de la police aux frontières loue deux avions CESSNA-172. Côté allemand, les différents services de police disposent de neuf hélicoptères. Cette flotte n'est pas appelée à évoluer à court terme.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ce protocole additionnel vient parfaire le cadre juridique de la coopération policière et douanière franco-allemande. Il apportera sans conteste d'importants bénéfices opérationnels et aura des conséquences positives sur la sécurité des populations concernées. Ce protocole additionnel ne nécessite pas de modification du droit interne. Enfin, la partie allemande a notifié, en mai 2017, l'achèvement de sa procédure nationale requise pour l'entrée en vigueur du protocole.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 15 février 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je voulais souligner que, sur ce rapport somme toute technique, nous avons eu une présentation remarquable d'un ensemble d'enjeux européens qui nous touchent tous très concrètement.

**M. Olivier Cadic.** – Il est effectivement bien de souligner que l'Europe progresse. C'est un pas supplémentaire dans le rapprochement entre Etats et cela mérite une mention toute particulière.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Je souhaiterais savoir jusqu'où peuvent aller les aéronefs d'un Etat dans l'espace aérien de l'autre Etat pour ces missions transfrontalières.

**M. René Danesi, rapporteur.** – Le protocole ne prévoit pas de kilométrage précisant l'avancée autorisée au-dessus du territoire de l'autre Etat. Les missions transfrontalières résultent d'une coopération entre les forces de police et/ou douanières de la France et de l'Allemagne situées dans la zone frontalière. Il y a lieu de souligner que les centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) doivent être prévenus des opérations en cours avant le franchissement de la frontière. Il semble logique que les autorisations nécessaires soient données dans leur zone territoriale de compétence.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Un aéronef d'Etat allemand pourrait venir jusqu'à Paris avec l'accord des autorités françaises ...

**M. René Danesi, rapporteur.** – Non, comme le titre du protocole l'indique, il s'agit d'un emploi transfrontalier de moyens aériens dans le cadre de la coopération des autorités de police et de douane de la France et de l'Allemagne compétentes dans la zone transfrontalière. Il s'agit principalement d'autoriser ces vols d'aéronefs pour des opérations qui présentent une certaine urgence, dans un souci d'efficacité.

**M. Christian Cambon, président.** – Je pense que c'est à dessein que le protocole ne mentionne pas de kilométrage car à partir du moment où l'autre Etat est informé, il ne devrait pas y avoir de difficultés. Je vais maintenant mettre aux voix ce rapport et ce projet de loi.

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

**Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcée entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part.

Ce nouvel accord est destiné à se substituer au premier accord signé en 1995. Il permettra d'améliorer et de moderniser le cadre de la coopération, en intégrant les grandes orientations données par la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale, et en mentionnant explicitement le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce dont le Kazakhstan est membre depuis novembre 2015.

L'objectif principal de l'accord est d'harmoniser les dispositions réglementaires dans plusieurs secteurs, et de renforcer la coopération sur les sujets internationaux.

Il comprend près de trois cents articles au total, répartis de manière thématique. Je présenterai brièvement les principaux volets.

Le premier volet aborde la question du respect des valeurs démocratiques et celle de l'État de droit, sur lesquelles insistent le préambule et le titre premier. L'Union européenne souhaite obtenir une amélioration de la situation politique au Kazakhstan en contrepartie du renforcement des relations contractuelles. Il faut noter à cet égard les efforts entrepris par le pays, notamment à travers la réforme constitutionnelle adoptée l'an dernier par le parlement kazakh, qui réduit les prérogatives présidentielles au profit des députés et du gouvernement.

Cet accord encourage les progrès dans ce domaine et les accompagne. À ce titre, l'Union européenne a instauré un dialogue annuel en matière de droits de l'Homme avec le Kazakhstan, et lancé une initiative pour l'État de droit en Asie centrale coordonnée par la France et l'Allemagne.

Le deuxième volet de l'accord est consacré au renforcement de la coopération dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité.

Le Kazakhstan est un acteur majeur dans sa région où il multiplie les initiatives diplomatiques en jouant un rôle modérateur ; le processus d'Astana en est l'une des illustrations. Le pays développe activement une diplomatie qu'il qualifie de « multivectorielle », consistant à trouver un certain équilibre en tissant des relations à la fois avec l'Union européenne et les grandes puissances voisines que sont la Russie, avec qui le Kazakhstan partage une histoire commune, et la Chine qui réalise des investissements importants à travers le pays dans le cadre de la nouvelle route terrestre de la soie.

Aux termes du titre II de l'accord, les parties s'engagent à coopérer pour le renforcement du rôle et de l'efficacité des organisations internationales telles que l'ONU et l'OSCE. Le titre II comprend également des engagements en matière de non-prolifération, de prévention des conflits régionaux et de lutte contre le terrorisme. L'Asie centrale est une région très fragile, et la coopération avec le Kazakhstan est importante à cet égard. L'ambassadeur du Kazakhstan, que j'ai eu l'occasion d'auditionner dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, m'a assuré que son pays avait pris la mesure du risque terroriste en Asie centrale et que son gouvernement consacrait ses efforts à contrôler ses frontières – même si le Kazakhstan n'a pas de frontière commune avec l'Afghanistan – ainsi que les mouvements islamistes à l'intérieur du pays. Ce sujet donne lieu à des échanges très réguliers avec ses partenaires européens, dont la France, et cette coopération doit impérativement perdurer.

Le troisième volet est économique et commercial. Le Kazakhstan représente plus de la moitié du PIB de l'Asie centrale, ce qui fait de lui un point d'entrée incontournable pour le développement de l'économie de la région. Son sous-sol est riche en hydrocarbures, à tel point que le Kazakhstan est aujourd'hui notre deuxième fournisseur de pétrole, et le premier producteur mondial d'uranium, matière première nécessaire à l'exploitation de nos centrales nucléaires.

L'Union européenne est devenue son premier partenaire commercial, avec qui le Kazakhstan effectue environ le tiers de ses échanges commerciaux. L'Union européenne est également son premier investisseur étranger avec un stock de 42 milliards d'euros.



Le présent accord assure un meilleur cadre réglementaire pour les opérateurs économiques européens. Ainsi, les obstacles techniques au commerce sont réduits, l'établissement des sociétés est facilité, le droit de la propriété intellectuelle consolidé, et une transparence en matière d'accès et d'attribution des marchés publics est mise en œuvre.

Cet accord de partenariat et de coopération renforcé n'est pas pour autant un accord de libre-échange qui supprimerait, comme c'est le cas dans les accords d'association, la quasi-totalité des droits de douanes et alignerait les réglementations économiques. En effet, l'adhésion du Kazakhstan à l'Union économique eurasiatique l'empêche, de fait, d'intégrer l'acquis communautaire. Toutefois, plusieurs dispositions faciliteront l'accès des entreprises européennes au marché kazakh, actuellement marqué par la prégnance du secteur public.

Les enjeux environnementaux ne sont pas absents des préoccupations kazakhstanaïses, bien au contraire. Ces dernières années, le pays a ratifié les accords de Kyoto et de Paris et souhaite développer une économie verte grâce aux énergies alternatives. Aussi un engagement a-t-il été pris pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 15 pour cent d'ici 2050.

Enfin, le dernier grand volet, et non le moindre, concerne la coopération financière et technique. Il vise à prévenir et à lutter contre la fraude et la corruption. Le Kazakhstan souhaite se conformer aux standards européens en la matière, afin de pouvoir intégrer l'OCDE. Dans le cadre de cette coopération, le pays peut bénéficier d'une aide financière de l'Union européenne, sous forme d'aides non remboursables ou de prêts. Il n'est en revanche plus éligible à l'instrument de coopération au développement de l'Union européenne, en raison d'un PIB par habitant trop élevé.

Pour conclure, la portée de cet accord est certes symbolique en raison de son caractère peu contraignant. Il constitue malgré tout un pas important pour l'Union européenne dans sa volonté de renforcer son engagement politique et économique en Asie centrale.

En conséquence, pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer, je ne peux que préconiser l'adoption de ce projet de loi. L'Assemblée nationale l'a déjà adopté en décembre dernier, et dix-neuf États membres de l'Union européenne ont d'ores et déjà ratifié cet accord.

Son examen en séance publique est prévu le jeudi 15 février prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je vous propose de souscrire.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je voudrais vous féliciter pour cet excellent rapport, et soulever un point. Comme vous l'avez dit, le Kazakhstan est parfaitement conscient des menaces terroristes qui pèsent sur lui. J'ai pu l'observer à l'occasion d'un séminaire de l'assemblée parlementaire de l'OTAN qui s'est tenu dans ce pays, au cours duquel nous avons travaillé sur les questions de sécurité et de coopération en matière de lutte contre le terrorisme. Toutefois, la question des migrations n'est pas abordée dans cet accord. Le Kazakhstan est grand comme cinq fois la France et compte moins de dix-huit millions d'habitants. En matière d'accueil des réfugiés, aucun effort n'est consenti par le pays alors même qu'il a besoin de main-d'œuvre. J'ai soulevé cette question auprès du gouvernement kazakh, et j'ai ressenti un blocage. L'Union européenne, ou le Conseil de l'Europe, devrait discuter de ce sujet avec le Kazakhstan car rien ne justifie que l'Union européenne porte seule la charge de l'accueil des réfugiés alors que nos moyens sont moindres et nous n'avons pas la superficie nécessaire.

**Mme Christine Prunaud.** – Je souhaiterais davantage de précisions sur la criminalité organisée et la traite des êtres humains. L'accord aborde-t-il la question des passeurs ou celle de l'immigration irrégulière comme c'est le cas dans d'autres accords de coopération ? Je considère que les efforts demandés au Kazakhstan en matière de respect des droits de l'Homme sont les bienvenus. Bien que je sois sceptique sur ce point, le fait de l'écrire dans l'accord est déjà une bonne chose. Des organisations non gouvernementales nous ont parlé de la situation de travailleurs migrants dans ce pays, qui seraient en nombre important, et dont les droits ne seraient pas respectés. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ? Votre réponse déterminera la position de vote de mon groupe.

**M. Richard Yung.** – Je note que l'accord contient des dispositions relatives à la propriété intellectuelle. Il est important de le souligner car nous investissons beaucoup au Kazakhstan et il faut que nous puissions protéger nos entreprises, même si je m'interroge sur le niveau de protection qui leur sera proposé. L'accord traite notamment de la question des appellations d'origine, et cela nous renforce dans la mesure où, comme vous le savez, c'est l'un des débats que nous avons avec les États-Unis, et plus généralement avec les pays anglo-saxons, dans le cadre des négociations commerciales.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Le Kazakhstan reste en effet assez fermé sur la question des réfugiés, pour des raisons culturelles mais aussi sécuritaires. L'audition de nos services diplomatiques et du ministère de l'intérieur me l'a confirmé. Il faut néanmoins reconnaître que le Kazakhstan, contrairement à d'autres pays, a jusqu'à présent assez bien contrôlé le risque d'infiltration terroriste.

S'agissant du traitement réservé aux travailleurs migrants dans le pays, je n'ai pas d'information précise sur le sujet. Je précise cependant qu'il ne s'agit pas d'un phénomène isolé. Je suis vice-président de la commission migration de l'OSCE, et viens de passer deux jours à Bruxelles dans ce cadre-là. Je peux vous dire que la situation actuelle en Sicile, c'est-à-dire dans un pays voisin du nôtre, est également délicate de ce point de vue.

En ce qui concerne la propriété intellectuelle, le Kazakhstan souhaite évoluer et se conformer aux standards internationaux en matière commerciale. L'esprit de cet accord est de rapprocher ce pays de l'Union européenne et, comme je l'indiquais dans mon intervention, d'équilibrer ses relations avec ses voisins russes et chinois. Ce nouvel accord n'est pas un accord d'association comme l'Union européenne en a conclu dans le cadre du Partenariat oriental, mais il constitue malgré tout un pas important pour rapprocher le Kazakhstan des valeurs européennes.

Un dernier mot pour vous dire que nous avons la chance d'avoir à Paris un ambassadeur du Kazakhstan aussi francophone que francophile, qui fait montre d'une véritable volonté d'améliorer nos relations bilatérales.

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

**Projet de loi autorisant l'approbation du protocole annexe à la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale du 1<sup>er</sup> octobre 1980 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Cazabonne, rapporteur.** – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation du protocole annexe relatif au transfert en France de patients algériens dans le cadre de soins programmés.

En clair, il s'agit de fusionner les deux voies de transfert existantes, l'une légale, l'autre contractuelle, au sein d'un même dispositif, sécurisé sur le plan juridique comme financier.

En effet, ce nouveau protocole a d'ores et déjà permis d'obtenir le règlement d'une grande partie des dettes hospitalières algériennes, et assurera à l'avenir un paiement régulier de leurs dépenses de santé.

Il concernerait quelque huit cents patients algériens chaque année, un chiffre qui n'a pas vocation à augmenter dans les prochaines années.

Par ailleurs, cet accueil de patients étrangers est souhaité par nos hôpitaux dans une perspective de rayonnement international, et de valorisation de leurs équipes médicales.

Je vais maintenant vous présenter le contexte dans lequel cet accord a été conclu, ainsi que ses principaux points forts.

La France et l'Algérie sont liées par ce dispositif depuis plus de trente-six ans. Très peu utilisé depuis le début des années 2000 en raison, notamment, du caractère limitatif de son champ d'application personnel, ce dispositif a progressivement été abandonné au profit de relations contractuelles directes entre la caisse algérienne de sécurité sociale, la CNAS, et les établissements de santé français, en particulier parisiens, c'est-à-dire l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP).

Mal encadrées sur les plans juridique et financier, ces relations contractuelles ont engendré de nombreuses complications et des contestations de la CNAS portant sur le montant de ses dettes. Face à ces difficultés, plusieurs hôpitaux ont cessé d'admettre les patients pris en charge par cette caisse. Seuls les hôpitaux parisiens ont continué de soigner des patients algériens dans ce cadre, mais l'AP-HP a déploré à son tour des problèmes de recouvrement de ses créances.

Au 31 août 2017, le montant des créances étrangères de l'AP-HP s'élevait à plus de 115 millions d'euros, soit peu ou prou l'équivalent du montant qu'elle facture chaque année à des patients résidant à l'étranger. Ce stock de créances, certes important, doit toutefois être mis en regard des 92 milliards d'euros de soins délivrés chaque année par les établissements publics et privés français ; la pérennité financière de notre système de santé n'est donc pas du tout menacée. Il n'en demeure pas moins que cette situation doit nous

préoccuper, et que des mesures doivent être engagées pour recouvrer ces créances au plus vite, tout en évitant qu'elles n'augmentent davantage à l'avenir.

L'Algérie est le pays dont la dette hospitalière est la plus importante puisqu'elle représentait l'an dernier le quart des créances étrangères de l'AP-HP, soit un peu moins de 29 millions d'euros pour les seuls hôpitaux parisiens. Parmi les dix débiteurs les plus importants, nous retrouvons trois autres pays d'Afrique, un pays du Golfe, quatre États membres de l'Union européenne, et les États-Unis en troisième position. La question du recouvrement est donc loin de ne concerner que l'Algérie.

S'agissant de la dette algérienne, au 31 mars dernier, elle s'élevait au plan national à près de 39 millions d'euros. Il convient à cet égard de distinguer deux types de dettes qui obéissent à des logiques différentes.

Il y a tout d'abord la dette privée, c'est-à-dire celle contractée par les ressortissants algériens titulaires d'un visa touristique qui se rendent directement dans nos hôpitaux. Elle représente les trois quarts de la dette globale. Pour l'essentiel, les soins prodigués à ces particuliers ne peuvent pas être pris en charge par les assurances privées souscrites en vue de l'obtention de leur visa, puisque les pathologies faisant l'objet de ces soins sont souvent préexistantes à leur entrée sur notre territoire. Pour des raisons déontologiques, voire humanitaires, ces patients sont malgré tout soignés en France en dépit du risque d'impayés. Des mesures ont néanmoins été prises par les hôpitaux afin de recouvrer ces créances. À titre d'exemple, les établissements de santé exigent désormais de régler à l'avance l'intégralité du devis avant de dispenser des soins. Les hôpitaux signalent également les impayés aux ambassades françaises, qui conditionnent l'octroi de nouveaux visas au règlement des impayés. Ces mesures sont efficaces puisqu'elles ont permis de faire baisser le stock de créances de 17 % en l'espace d'un an, ce qui représente un montant de 6 millions d'euros environ.

La dette publique, ou « institutionnelle », correspond quant à elle aux dettes contractées par l'État vis-à-vis de nos hôpitaux par le biais de son ambassade ou de son système d'assurance maladie. La résorption de la dette publique algérienne était au cœur des négociations du présent protocole annexe. Sa signature a été rendue possible grâce à un accord trouvé avec la CNAS sur l'apurement de ses dettes qui ont, depuis, sensiblement diminué. Aujourd'hui, toutes les dettes antérieures à 2016 ont été réglées, ainsi que la majeure partie des dettes contractées cette année-là. Les remboursements sont désormais effectués dans un délai de trois mois, sur la base d'un décompte semestriel des créances, et la partie algérienne respecte cet engagement.

Le nouveau dispositif que nous examinons ce matin permettra d'éviter les écueils rencontrés par le passé. Quatre nouvelles dispositions méritent d'être soulignées.

Premièrement, son champ d'application a été élargi pour permettre aux ayants droit des bénéficiaires actuels, à savoir les salariés et les fonctionnaires, d'être soignés en France dans le cadre du nouveau dispositif, tout comme les démunis non assurés sociaux. Cela permettra à l'avenir d'orienter l'ensemble des bénéficiaires de soins programmés vers ce nouveau cadre réglementaire sécurisé, sans pour autant accroître leur nombre.

Deuxièmement, pour limiter le risque de contentieux, le nouveau protocole annexe instaure une procédure administrative claire pour la prise en charge du patient et, le cas échéant, pour la poursuite ou la modification des soins qui lui sont apportés. Le protocole

prévoit ainsi l'établissement d'un devis et la proposition d'une date pour la réalisation des actes thérapeutiques, permettant alors à nos hôpitaux d'anticiper au mieux l'arrivée du patient. Je précise à cet égard que l'accueil de patients étrangers ne retarde en rien la prise en charge des patients résidant en France, étant donné que les patients étrangers sont accueillis suivant la disponibilité des places dans nos unités de soins.

Troisièmement, s'agissant des remboursements, le nouveau protocole met en place un dispositif simplifié et déjà éprouvé, destiné à sécuriser les créances françaises. À ce titre, il impose le versement annuel d'une avance fixée à 35 % du montant des créances soldées l'année précédente afin d'éviter que les dettes ne s'accumulent pour la partie algérienne. En cas de contestation sur la nature ou le montant des prestations, la CNAS pourra faire appel à une expertise médicale dont les conclusions s'imposeront aux deux parties.

Enfin quatrièmement, pour assurer la protection des données échangées, le nouveau protocole annexe prévoit la création de canaux d'information sécurisés, tant pour la facturation que l'échange de données médicales, et l'élaboration d'un arrangement technique qui sera soumis à la CNIL pour agrément.

Ainsi, le nouveau dispositif a vocation à se substituer aux deux voies de transfert existantes : la voie légale d'une part, c'est-à-dire le protocole en vigueur, et la voie contractuelle d'autre part. Il permet également d'aplanir une situation qui fut difficile pendant de nombreuses années que ni la France, ni l'Algérie, ne souhaitent voir se reproduire.

Ce nouveau cadre juridique permettra chaque année à quelques centaines de patients algériens, mille tout au plus, de bénéficier d'actes médicaux qui ne sont pas dispensés dans leur pays. Ce nombre devrait décroître à mesure que l'offre médicale algérienne se développe. En effet, cinq hôpitaux sont actuellement en cours de construction ; un consortium franco-autrichien, auquel participe notamment l'AP-HP, a d'ailleurs été retenu pour la construction d'un centre hospitalier universitaire de cinq cents lits à Constantine.

Pour les hôpitaux français, ce protocole représente près de 17 millions d'euros de créances annuelles, dont le recouvrement est désormais sécurisé. Il constitue également pour eux l'occasion de valoriser leur expertise et leurs savoir-faire. À l'heure où notre pays souhaite développer l'attractivité de ses établissements de santé et s'assurer une place de choix au sein du marché international de l'offre de soins – autrement appelé « tourisme médical » –, estimé aujourd'hui à plus de 60 milliards d'euros, les instruments juridiques, administratifs et financiers proposés dans ce nouveau dispositif sont les bienvenus.

En conséquence, pour l'ensemble de ces raisons, et compte tenu de l'importance que représente ce protocole pour la coopération franco-algérienne, mais aussi pour le rayonnement international de nos établissements de santé, je ne peux que préconiser l'adoption de ce projet de loi, approuvé à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre dernier.

Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 15 février prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Joël Guerriau.** – Je voudrais revenir sur la question du remboursement de la dette. J'ai compris que 115 millions d'euros de créances n'avaient toujours pas été remboursés. En quoi ce nouveau protocole permettra-t-il de recouvrer cette somme ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – A-t-on des statistiques précises sur le nombre de ressortissants algériens, titulaires d'un visa touristique, qui viennent se faire soigner dans nos hôpitaux, quelle que soit leur situation au regard de l'assurance maladie ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Tout d'abord, je souhaiterais vous féliciter pour la qualité de ce rapport et de sa présentation. Je voudrais faire deux observations. La première concerne le tourisme médical, qui est pratiqué dans bon nombre de pays. Cette pratique nécessite toutefois que les patients payent au préalable les prestations reçues, sinon cela ne présente aucun intérêt pour le pays. Par ailleurs, ce rapport me laisse à penser que nous devons revoir notre coopération. Le rapporteur a soulevé un point très important à mes yeux. Nous avons vocation à soutenir un certain nombre de pays en matière de formation et d'équipements. Il y a en Algérie, entre autres, de très bons médecins qui peuvent se spécialiser et atteindre un niveau d'excellence équivalent à celui que nous pouvons rencontrer en France, mais encore faut-il que nous fassions l'effort de les y aider par le biais de la formation et des échanges. Plusieurs centres hospitaliers universitaires français travaillent aujourd'hui, de manière bilatérale, avec leurs homologues algériens. Je pense que nous avons tout intérêt à repenser notre aide publique au développement ainsi que notre coopération avec ces pays. Ce rapport met à juste titre le doigt sur ce point.

**M. Alain Cazabonne, rapporteur.** – Pour répondre à Ladislas Poniatowski, environ 2 400 patients ont été pris en charge par l'AP-HP en 2014.

S'agissant des créances, les 115 millions d'euros que vous évoquez correspondent au montant des créances pour l'ensemble des pays. Pour ce qui est de l'Algérie, comme je l'indiquais, toutes les dettes antérieures à 2016 ont été réglées, ainsi que la majeure partie des dettes contractées cette année-là. Le protocole est utilisé pour certains actes médicaux qui ne sont pas dispensés en Algérie, et prévoit d'accueillir des patients algériens après accord de la CNAS sur le montant du devis. Par ailleurs, la CNAS verse chaque année une avance pour les frais médicaux à venir. Sur le plan pratique, les remboursements seront effectués auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie française, qui supportera les dettes à la place de nos hôpitaux. Les particuliers algériens soignés dans les hôpitaux franciliens en dehors du dispositif doivent, quant à eux, payer l'intégralité des soins par avance. Il y a donc très peu de risques de rencontrer les mêmes difficultés que par le passé.

Enfin, dans le cadre de la construction du CHU de Constantine, l'AP-HP est en charge de l'organisation médicale et contribue au développement des programmes de formation et de recherche.

Le nombre de patients ne devrait pas augmenter à l'avenir dans la mesure où l'offre médicale se développe en Algérie, et que les hôpitaux signalent aux ambassades les impayés, ce qui conditionne l'octroi de nouveaux visas.

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

## **Nomination de rapporteurs**

### **La commission nomme rapporteurs :**

- M. Yannick Vaugrenard sur le projet de loi n° 249 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord instituant la Fondation internationale UE-ALC ;

- M. Hugues Saury sur le projet de loi n° 510 (AN-XV<sup>e</sup> législature) autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*sous réserve de sa transmission*) ;

- M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 582 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille (STCW-F).

**Syrie - Audition de M. Jérôme Bonnafont, directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11 h 55.*





## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 6 février 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 05.*

### **Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Mme Anne Burstin, directrice générale, et M. Simon Kieffer, directeur des établissements et services médico-sociaux, sur la situation dans les Ehpad**

**M. Alain Milon, président.** – Madame la ministre, nous avons le plaisir de vous recevoir en votre qualité de présidente d'une institution, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dont vous avez accompagné la création, en 2004, comme secrétaire d'État chargée des personnes handicapées.

Vous êtes accompagnée de Mme Anne Burstin, qui a pris ses fonctions de directrice générale voilà quelques mois, et de M. Simon Kieffer, qui dirige le département des établissements et services médico-sociaux.

L'importante mobilisation des personnels des Ehpad la semaine dernière a convaincu la commission des affaires sociales de se pencher sur la situation au sein de ces établissements pour formuler dans un temps restreint des propositions que nous voulons les plus opérationnelles possible.

Il nous sera particulièrement précieux, Mesdames, Monsieur, que vous nous éclairiez sur la part de cette mobilisation imputable à la réforme tarifaire du secteur, dont les médias se font grandement l'écho alors qu'elle n'est encore que très partiellement appliquée, et celle liée à d'autres facteurs plus immédiats, touchant en particulier à la gestion des ressources humaines au sein des établissements.

Au-delà de la situation des Ehpad, sur laquelle Bernard Bonne, notre rapporteur médico-social, travaillera dans les prochaines semaines, nous souhaitons vous entendre sur les réformes à venir dans le champ médico-social et sur l'évolution des modes d'intervention de la CNSA, à propos de laquelle vous avez fait certaines annonces. En 2004, Madame la présidente, vous aviez qualifié la CNSA d'organisme « innovant » : quelles sont vos propositions pour 2018 ?

**M. Bernard Bonne, rapporteur médico-social.** – Je remercie Monsieur le président de la commission des affaires sociales d'avoir permis l'organisation de cette mission courte et Mme Montchamp d'avoir répondu aussi rapidement à notre invitation.

Les problèmes au sein des Ehpad se sont récemment cristallisés sous la forme d'une mobilisation des personnels, dont nous pensons que la réforme de la tarification a été le facteur déclencheur, mais pas l'unique cause.

Notre objectif est de formuler le plus rapidement possible des réponses concrètes à ces problèmes, à court et à moyen terme – nous savons très bien que nous n'arriverons pas à

trouver des solutions permettant de tout résoudre à long terme –, étant entendu qu'il sera très difficile de trouver de nouvelles sources de financement ; il me faut souligner que le complément de financement apporté par la CNSA via ses fonds propres au secteur médico-social ne sera pas durable.

**Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.** – Je vous remercie, Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, pour votre accueil et vos propos introductifs. Vous vous êtes donné pour objectif d'identifier des solutions de court terme – il s'agit d'une mission courte –, mais vous n'en oubliez pas de réfléchir de façon plus prospective sur les enjeux de moyen terme.

Si l'on examine la situation en partant de l'objectif final pour interroger l'existant, on est conduit à s'interroger sur notre modèle et à reconnaître qu'il est important de veiller à sa transformation.

Le vieillissement de la population française est une donnée bien connue, mais on a trop eu tendance à l'envisager de façon linéaire, en anticipant les besoins de demain par extrapolation des besoins d'aujourd'hui. Or on ne vieillit pas au début du XXI<sup>e</sup> siècle comme l'on vieillissait dans l'après-guerre ou même pendant les Trente Glorieuses : le vieillissement est aujourd'hui plus long et s'accompagne de pathologies chroniques, notamment neurodégénératives, qui en affectent cruellement les conditions. Les établissements accueillent ainsi – pour une durée moyenne inférieure à deux ans – des personnes de plus en plus âgées et en situation de perte d'autonomie de plus en plus forte, souvent affaiblies et désorientées.

La mobilisation qui s'est récemment fait jour, relativement suivie, a d'autant plus marqué les esprits qu'elle a été accompagnée de reportages durs témoignant de la réalité au sein des Ehpad, notamment des conditions de travail difficiles des personnels accompagnants. Pourtant, dans le cadre des divers plans qui se sont succédé, la Nation a consenti un effort important en faveur des établissements sociaux et médico-sociaux, en particulier par une augmentation sensible du nombre de places offertes en Ehpad.

La situation est ainsi paradoxale : d'un côté, l'effort s'accroît – il avoisine pour la partie financée par l'assurance maladie, les 10 milliards d'euros en 2017, contre 6 milliards en 2006 – et les plans successifs affinent les réponses apportées à nos concitoyens en perte d'autonomie, en particulier à ceux atteints de la maladie d'Alzheimer ; de l'autre, l'inquiétude grandit chez nos compatriotes, qui comprennent de moins en moins bien notre modèle et ne le souhaitent pas véritablement pour eux-mêmes, tout en ayant besoin pour faire face à la dépendance de leurs proches.

Les collectivités territoriales aussi s'inquiètent : comment pourront-elles continuer d'assumer leur part du financement de la prise en charge de la dépendance ?

Au milieu de cette situation, les personnels sont dans une situation de grande fragilité, mise en évidence par les récents mouvements sociaux à grand renfort de témoignages sur des situations qui confinent tout de même à de la maltraitance involontaire.

La première question que vous nous avez adressée, Monsieur le rapporteur, porte sur la manière dont les efforts consentis par la puissance publique peuvent soulager les besoins des Ehpad, notamment en matière de personnel.

Compte tenu de son organisation et de l'expertise de ses personnels, la CNSA est en mesure de produire une information qu'on ne trouve pas ailleurs. J'ai ainsi sous les yeux une étude, que nous tenons à votre entière disposition, sur la situation des Ehpad en 2017. Issue de l'agrégation de données transmises par les établissements via les agences régionales de santé, cette analyse contient plusieurs éléments qui éclaireront votre réflexion – même si elle n'épuise pas toutes les questions que vous vous posez.

Les ressources allouées aux établissements financent à 89 % des dépenses de personnel. Nous ne sommes pas en mesure de vous renseigner sur le fléchage précis des ressources établissement par établissement et ses conséquences en matière d'amélioration du taux d'encadrement, mais il ressort de notre étude que ce taux s'est globalement amélioré : s'il n'atteint pas l'objectif, fixé par le Plan solidarité grand âge (PSGA), de 65 équivalents temps plein (ETP) pour 100 personnes accueillies, le taux d'encadrement médian oscille entre 61 et 63 équivalents temps plein pour 100 résidents, en fonction du nombre de places réellement occupées.

Nous avons bien entendu les différents mots d'ordre : l'association des directeurs d'établissements prône un taux de 8 pour 10, certains représentants des personnels plaident même pour le « 1 pour 1 ». Je ne puis que rappeler les limites de nos capacités de financement, mais le fait est que la tendance est à l'amélioration de l'encadrement et qu'il n'y a pas eu de décrochage, ou seulement ponctuel.

Reste que ces données générales masquent évidemment la diversité des situations locales et des besoins de nos concitoyens. Il est souhaitable que nous disposions à l'avenir de données plus précises sur la transformation de l'argent public en emplois dans les différents établissements.

Les financements ont été globalement renforcés, afin notamment de médicaliser les établissements. Monsieur le rapporteur nous a néanmoins demandé si des effets de fongibilité un peu commodes entre les sections du budget des Ehpad ne permettaient pas d'obtenir des résultats d'affichage.

Notre enquête montre que certains déterminants sont d'un grand poids : la taille de l'établissement, son statut, la présence ou non d'une pharmacie à usage interne (PUI), son adossement éventuel à un établissement de santé. La diversité de ces réalités doit être examinée dans le détail.

Aujourd'hui, les financements les plus élevés, jusqu'à 16 000 euros annuels par place, vont aux établissements de plus de 200 places. Les établissements moyens, ceux qui offrent entre 60 et 99 places, reçoivent les financements les plus faibles, parfois seulement de l'ordre de 12 300 euros. Les plus petits établissements sont dans une situation intermédiaire.

Les ressources allouées par les agences régionales de santé aux Ehpad pour renforcer leur médicalisation ont été importantes : en 2016, 136,6 millions d'euros. La même année, les crédits non reconductibles versés par ces agences se sont élevés à 162 millions d'euros, majoritairement au bénéfice d'Ehpad publics. Ces sommes ont servi un peu plus à des investissements qu'à la prise en charge de frais de personnel.

Dans l'analyse des dépenses de personnel – un sujet qui vous préoccupe particulièrement, Monsieur le rapporteur, à juste titre –, il n'est pas possible de faire l'économie d'un examen des salaires moyens des différents métiers en fonction du statut des

Ehpad. Ce travail permet de mettre en évidence des points d'attention qui doivent être considérés.

Ainsi, s'agissant du personnel infirmier, le salaire annuel brut médian s'établit à 56 600 euros dans le secteur privé commercial, à 55 600 euros dans le secteur privé à but non lucratif et à 52 000 euros dans le secteur public. Il est intéressant d'examiner les conventions collectives pour affiner ce travail sur la structure des dépenses de personnel.

Mesdames, Messieurs les sénateurs, ce qui m'apparaît surtout, c'est que nous doutons de notre modèle, alors même que la mise en œuvre des réponses à domicile n'est pas si simple ; nous constatons ainsi des sous-consommations de l'allocation personnalisée à l'autonomie 2 (APA 2). Nous sommes donc à la croisée des chemins.

Le modèle Ehpad ne saurait constituer l'alpha et l'oméga d'une politique du vieillissement. La société doit veiller à ce que le nombre de personnes relevant de structures médicalisées pour la fin de leur vie ne soit pas corrélé au vieillissement de la population. Il faut pour cela construire des ralentisseurs, ce qui suppose de prévenir et d'anticiper, comme le prévoit la stratégie nationale de santé.

Ainsi, il faut inciter nos concitoyens, dès la fin de leur vie active, à faire les bons choix de lieu de vie et de logement et à prévenir la perte d'autonomie dès ses premiers signes.

Alors même que nous devons consentir cet effort, il nous faut produire une réponse de qualité très médicalisée pour la fin de vie des victimes de pathologies neurodégénératives et soutenir la transition du maintien à domicile. Or le modèle de l'aide à domicile, en particulier, peine à être solvable. Il n'est pas soutenable, en particulier dans les territoires ruraux, alors même qu'il est l'une des parades contre la perte d'autonomie progressive sur les groupes iso-ressources (GIR) 3 et GIR 4, que l'on ne cible pas car on se concentre sur les GIR 5 et GIR 6.

La réussite de la transition, nécessaire, se fera en maintenant le modèle existant et en faisant décoller le modèle d'après. Il y va de l'équilibre des finances publiques.

**Mme Anne Burstin, directrice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).** – Les tensions actuelles ne doivent pas mener à sous-estimer les efforts accomplis depuis dix ans : l'objectif global de dépenses pour les personnes âgées a progressé de 52 % entre 2008 et 2017 ; plus de 90 000 places ont été créées en Ehpad ; la dotation moyenne par place en section de soins dans les Ehpad a crû de plus de 1 000 euros, ces quatre dernières années ; les effectifs sont passés d'environ 50 équivalents temps plein (ETP) pour 100 places il y a une dizaine d'années à 61 – en réalité, 63 ETP pour 100 places réellement occupées. La cible du Plan solidarité grand âge n'a pas encore été atteinte, mais nous n'en sommes pas loin.

La réforme tarifaire a suscité beaucoup de débats. Elle vise une meilleure prise en compte de la réalité des populations prises en charge, de leur niveau de soin et de dépendance. L'ensemble des partenaires ont soutenu sa logique.

Cette réforme fait évoluer les modes de fonctionnement budgétaire des établissements en les responsabilisant, dans un cadre plus exigeant. Elle est accompagnée par la révision des ordonnances Pathos, qui datent et ne rendent plus compte correctement de la réalité des besoins des personnes âgées. Celle-ci entrera en vigueur en 2019-2020 et

améliorera encore la performance de la réforme, en décrivant mieux les situations et en incluant davantage de prévention, ce qui favorise une meilleure prise en charge.

La CNSA accompagne la réforme. Dans le champ sanitaire, il y a d'abord eu le Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) puis la tarification à l'activité (T2A). Le suivi de la qualité des prestations n'a été mis en place que plusieurs années après et la transparence est apparue plus tard encore. Là, la réforme est tarifaire mais aussi qualitative. Quant à la transparence, la CNSA s'investit beaucoup pour l'améliorer. Dans le cadre de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, un portail a été mis en place pour faciliter un choix tarifaire éclairé. Nous pourrions y ajouter plus tard des éléments qualitatifs.

Nous travaillons à l'élaboration d'un référentiel pour un Ehpad hors les murs mais aussi sur l'habitat inclusif ou intermédiaire, qui constituent une solution alternative à l'Ehpad.

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a renforcé les services à domicile. Le rééquilibrage n'est pas totalement atteint. Nous devons réfléchir au renforcement de leurs moyens.

La CNSA est très investie dans la prévention de la perte d'autonomie. Nous animons des conférences des financeurs et réfléchissons à rendre les actions de prévention plus efficaces.

**M. Simon Kieffer, directeur des établissements et services médico-sociaux de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).** – La réforme tarifaire a pour but d'améliorer l'équité, car elle lie les dotations des établissements à la charge en soins et en dépendance des personnes effectivement prises en charge, la lisibilité, grâce à l'équation tarifaire automatique, et renforce les moyens des établissements, à hauteur de 400 millions d'euros. Cette réforme modifie aussi les modalités de gestion des établissements pour une plus grande souplesse offerte aux gestionnaires d'établissement, qui sont plus libres de disposer des moyens financiers qui leur sont donnés. Par exemple, grâce à la non-reprise des excédents, ils peuvent investir dans des projets. Cette réforme participe d'une volonté de modernisation.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Mesdames, vous dites que la réforme tarifaire met en difficulté 3 % des établissements. D'après certaines fédérations, la proportion est de 25 %. Pourquoi, par exemple, un CHU qui gère plusieurs établissements n'est-il compté qu'une fois ? Le numéro Finess juridique présente-t-il un biais ?

Le calcul du point GIR par département a montré des différences considérables, du simple au double. Comment le facteur dépendance peut-il être à ce point différent d'un département à l'autre ? Je comprends les écarts en matière de tarifs d'hébergement, qui sont très différents entre la Creuse, la Lozère, la Loire et Paris. En matière de médicalisation, en revanche, je constate une harmonisation de ce que l'on doit apporter aux personnes. Pourquoi la dépendance en serait-elle exemptée ?

De quel domicile parle-t-on, lorsque l'on évoque l'aide à domicile ? Celui dans lequel la personne a vécu toute sa vie ou un nouveau logement adapté ? Pendant longtemps, on a refusé la création d'établissements non médicalisés. Il est indispensable d'y revenir et de réserver aux Ehpad les cas les plus graves.

Personne ne veut finir ses jours en Ehpad mais le tout-domicile n'est pas non plus possible. Il faut réfléchir dès maintenant aux solutions à moyen terme.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** – Le domicile est le lieu de vie et d'exercice des droits civiques.

Le virage ambulatoire pose des questions. Je connais des équipes d'hospitalisation à domicile qui ne se rendront pas au 5<sup>e</sup> étage sans ascenseur, surtout s'il y a des coupures d'électricité.

Dans le domaine médico-social et sanitaire, nous souffrons d'un manque d'interministérialité. Une partie des solutions ressort de la politique du logement et non de la santé. Vous avez bien raison, Monsieur le rapporteur, de pointer ces formules non médicalisées qui aident à prévenir le risque d'isolement, à maintenir une activité sociale et à ralentir les phénomènes de vieillissement, y compris dans le cas de maladies neurodégénératives.

Il faut adosser à l'aide à domicile les conditions de sa soutenabilité. Le modèle économique n'est pas viable si les tâches durent une heure à un endroit et une heure vingt kilomètres plus loin. L'anticipation est nécessaire – il ne s'agit pas simplement d'allouer une ligne budgétaire dans une loi de financement de la sécurité sociale. S'il existe un effet de sous-consommation de l'aide à domicile, c'est parce que les politiques ne s'enclenchent pas, faute de véritable vision.

Le Conseil de la CNSA s'est saisi du problème des établissements en difficulté financière. Il faut porter un regard très critique sur la ponction régulière de nos fonds propres. Il faut faciliter le déploiement des concours aux collectivités territoriales pour éviter les effets de stockage.

**Mme Anne Burstin.** – Le choix de la réforme, en matière de point GIR, était de ne pas appliquer une valeur nationale mais de se baser sur une moyenne départementale. Mécaniquement, la réforme allait avoir un impact sur une grande partie des établissements.

J'appelle votre attention sur une nouveauté d'importance : la publication obligatoire du point GIR. Cette transparence favorise le début d'un commencement de possibilité d'action.

**M. Simon Kieffer.** – Nos simulations s'appuient sur l'identifiant établissement du Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess), soit l'échelon qui dispose d'un budget, et non sur le Finess juridique. Cet identifiant correspond peu ou prou au numéro du Système informatique pour le répertoire des entreprises sur le territoire (Siret). Il est vrai qu'un établissement qui serait déployé sur quatre sites ne serait pris en compte qu'une fois.

**Mme Anne Burstin.** – Qu'en est-il d'un CHU dont dépendaient plusieurs Ehpad ?

**M. Simon Kieffer.** – Tout dépend du niveau de regroupement effectué par le gestionnaire. Il existe effectivement une variabilité.

Sur 6 900 Ehpad, 5 600 nous font remonter des comptes administratifs. Nos calculs s'appuient sur 4 600 d'entre eux.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Pourrez-vous nous donner les résultats de vos études ?

**M. Simon Kieffer.** – Nous vous les enverrons.

Certaines simulations sont effectuées sur quelques centaines d'établissements, soit des échantillons bien plus faibles que le nôtre, qui est de quelques milliers.

**M. Dominique Watrin.** – Cette audition est passionnante. Mesdames et Monsieur, je ne suis pas d'accord avec votre analyse très politique. J'attendais un éclairage d'expert. Monsieur le président de la commission, il serait bon d'organiser un débat des sénateurs sur ce sujet.

**M. Alain Milon, président.** – Nous le pourrions à la fin de nos auditions.

**M. Dominique Watrin.** – Mesdames, vous soulignez les efforts accomplis depuis dix ans. J'ajouterai des bémols. Bien sûr, des places ont été créées dans certains départements, mais pas dans tous. Alors que l'on nous dit que le besoin est de 500 000 places, seules 7 500 seront créées en 2018. Pour soulager les aidants, à propos desquels le Sénat a débattu dernièrement, il faut créer des places d'accueil de jour et d'accueil temporaire.

Vous soulignez la création de 50 000 à 60 000 postes. J'aurais aimé entendre une donnée : le taux de dépendance des résidents, qui a considérablement augmenté. De ce point de vue, on ne note aucune amélioration.

Avec ma collègue Laurence Cohen, nous faisons le tour de France des Ehpad. Même dans les établissements les plus favorisés, rattachés à un hôpital, les employés disent devoir faire des choix en matière de bienveillance. Soit ils respectent le sommeil et servent le petit-déjeuner au réveil de la personne, soit ils l'aident à se déplacer jusqu'aux toilettes, mais ils ne peuvent pas assurer les deux.

En somme, la bienveillance ou la maltraitance est d'abord liée au taux d'encadrement. Il nous faut retrouver l'esprit de la loi ASV, c'est-à-dire, pour les résidents les plus dépendants, un rapport d'un personnel pour un résident. Dans certains pays, c'est 1,2 – ou en tous cas beaucoup plus que notre moyenne de 0,6.

Il faut élever les qualifications, ce qui implique une reconnaissance salariale. Quoi qu'on pense du conflit qui a eu lieu, et qui n'est pas terminé, il y a un problème de souffrance au travail dans les Ehpad. Personne ne le conteste. Lorsque le personnel sent que sa mission est remise en cause et se transforme en actes stéréotypés effectués à la chaîne, sans plus avoir le temps ni le sens d'une relation humaine, les parlementaires que nous sommes sommes inquiets. J'ajoute que le taux d'accidents du travail en Ehpad est supérieur à celui constaté dans le secteur du bâtiment et des travaux publics – comme pour l'aide à domicile.

Anticiper dès la fin de la vie active ? Non, car nous savons bien que la santé en fin de vie dépend largement des conditions de travail qu'on a eues tout au long de sa carrière professionnelle : il suffit d'observer l'écart entre l'espérance de vie d'un ouvrier et celle des professions libérales. C'est donc bien avant qu'il faut anticiper. Vous annoncez des efforts de prévention. En réalité, la Cnav réduit les moyens qui y sont consacrés, par exemple dans l'accompagnement des GIR 5 et des GIR 6, où les chutes sont responsables de 40 % des entrées en dépendance. Cet accompagnement, autrefois possible dès 65 ans, ne l'est plus qu'à partir de 75 ans, sauf circonstances exceptionnelles.

La transition à domicile est un sujet qui m'est cher. Vous voulez réserver les Ehpad aux personnes les plus dépendantes et généraliser le maintien à domicile, mais encore faut-il s'en donner les moyens ! La CNSA a récemment indiqué qu'il fallait rémunérer les services d'aide à domicile à 24 euros de l'heure ; la moyenne actuelle est de 21 euros. Autant parler d'une forme de maltraitance des personnes à domicile – est-ce cela que vous voulez généraliser ?

Contrairement au rapporteur, je pense qu'une réflexion de long terme est nécessaire pour déterminer le financement adéquat. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) nous indique que le nombre de plus de 85 ans sera multiplié par 3, ce qui coûtera 20 milliards d'euros : à conditions constantes, nous devons consacrer non plus 1,1 % mais 2 % de notre PIB à ce problème. Le Parlement doit réfléchir à la question. À mon avis, il faudra chercher le financement là où sont créées les richesses, c'est-à-dire dans l'entreprise, et gérer ces questions dans le cadre de solidarité constitué par la Sécurité sociale.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Pourriez-vous nous donner quelques chiffres sur la dispersion ? Vous nous avez donné des chiffres médians sur le taux d'encadrement, la rémunération, le financement, mais l'important est ce qu'on fait avec ceux qui sont en difficulté, qui constituent les premiers et seconds déciles. C'est dans ces établissements que souffre le personnel.

**M. Alain Milon, président.** – C'est tout l'objet de cette audition.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Avec Monsieur Watrin, nous avons remis il y a quelques années un rapport sur l'aide à domicile, dans lequel nous alertions les pouvoirs publics sur la situation d'urgence de l'aide à domicile. Les personnes âgées souhaitent passer leurs vieux jours à domicile. Mais les tarifs ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Si la loi ASV a apporté des aménagements, la dotation qu'elle prévoit est insuffisante. Les associations pour l'aide à domicile tirent le signal d'alarme. Faute de moyens, on ne peut pas accroître la qualification. Vous souhaitez une solution d'avenir : il faut en prendre la mesure.

Peut-être, aussi, faut-il trouver des solutions moyennes, intermédiaires, qui ne soient pas aussi médicalisées qu'un Ehpad, comme le sont, dans le secteur de l'enfance des maisons d'assistantes maternelles. De tels établissements, plus souples, autorisent une approche d'assistance plus que de médicalisation – ce qu'attendent les personnes âgées.

**M. Daniel Chasseing.** – La loi ASV a amélioré le maintien à domicile, la prévention, l'habitat intermédiaire et l'aménagement de logements. Pour autant, le maintien à domicile a rapidement des limites, notamment en cas de maladie d'Alzheimer ou de maladies neurodégénératives ou assimilées. Vous dites que les GIR 3 et 4 ne doivent pas entrer en Ehpad. Dans mon département, ces personnes n'y entrent pas : du coup, lorsqu'elles y arrivent, elles sont vraiment très dépendantes. Un taux de 61 % constitue certes un progrès, mais la dépendance s'est accentuée. Et dans ces 61 %, il y a une psychologue, le secrétariat, de l'animation, alors que la base du traitement Ehpad reste le change, les toilettes, la prévention des esquinces, l'aide au repas, le coucher, le lever... Dans les Ehpad que je connais, ces actes sont effectués de plus en plus à la course. Il faudrait donc intégrer au forfait-soin les aides-soignantes. Après tout, la Sécurité sociale paie les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), qui accomplissent les mêmes tâches, alors que les aides-soignantes en Ehpad sont financées, à 30 %, par le Conseil départemental – qui n'y arrive plus.



Quant à Pathos, je comprends que le médecin généraliste n'y intervient pas, à l'inverse du médecin coordinateur, des soins infirmiers, de la rééducation, de la biologie, de l'imagerie... Les aides-soignantes doivent y entrer, comme l'hébergement temporaire et l'ambulatoire.

**M. Michel Amiel.** – Les patients entrent de plus en plus tard et restent en moyenne deux ans, touchés souvent par des poly-pathologies complexes. Le comportement des familles a changé aussi : jadis, elles gardaient la personne âgée avec elles, ce qu'elles ne font plus. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut prolonger le plus longtemps possible le maintien à domicile ; mais nous sommes à l'os ! La pratique des professionnels de santé a changé aussi. Médecin, j'ai exercé en Ehpad, et j'ai été vice-président de conseil départemental pour les affaires sociales. Je connais donc bien ces questions, et votre discours me semble très technocratique et éloigné de ce que vivent les patients, le personnel soignant et les familles.

Il a été question dans le PLFSS des nouvelles tarifications. Ne serait-il pas opportun de réfléchir à des tarifications de parcours de santé du troisième ou quatrième âge, qui prendraient en charge l'ensemble des frais de personnel médical et paramédical ? Puis, il faut des structures plus souples et plus petites, ce que la complexité des normes interdit. J'ai connu des mouiroirs il y a quarante ans, mais c'est une époque révolue. Enfin, ne serait-il pas judicieux de créer une cinquième branche ?

**M. Alain Milon, président.** – Un cinquième risque...

**M. Jean Sol.** – Pour avoir géré ce type de structure, j'insiste sur la problématique des inégalités territoriales et sur la transparence. L'absentéisme est important dans les Ehpad. Si des efforts de recrutement ont été faits, il faut surtout accroître le niveau de qualification. L'intensité de l'activité étant variable, il faut y adapter le niveau de qualification du personnel. Hélas, les conditions de travail sont souvent inadéquates, tout comme la formation.

Il y a un grand vide entre le départ du domicile et l'arrivée dans un établissement de prise en charge, que les familles ne savent pas toujours anticiper.

**Mme Corinne Imbert.** – Avons-nous encore les moyens de nos idéaux ? L'encadrement et la formation coûtent cher... Vous avez dit que les moyens des SSIAD devraient être renforcés à moyen terme. C'est maintenant qu'il faut le faire ! Un rapport de 2015 rappelait l'urgence qu'il y avait à le faire. Les départements font ce qu'ils peuvent, mais si le fait de payer plus chaque heure conduit à en réduire le nombre global, la situation ne s'améliore guère. Vous avez raison d'insister sur l'anticipation, mais il n'est pas toujours facile de quitter son logement quand on arrive à la retraite.

La sous-consommation de l'APA 2, nous la constatons dans les départements. Pour certaines structures, il y a un effet d'aubaine. On observe surtout une remontée importante des crédits à la CNSA. Cette APA 2 correspond-elle bien aux besoins ? Ces financements ne seraient-ils pas plus utiles si on les affectait à l'amélioration des logements qu'occupent les personnes commençant à devenir dépendante ? Travaillez-vous avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) ? Celle-ci développe des actions de ce type : financement du remplacement de la baignoire par une douche à l'italienne, par exemple. Certes, il s'agit d'actions individuelles et non plus collectives, mais il s'agit tout de même d'une politique générale de prévention de la dépendance par du conseil et par des aides

techniques : en posant des barres d'appui, par exemple. Cela soulage aussi les aidants. Sans parler de la domotique... *Quid*, d'ailleurs, de la domotique dans les Ehpad ?

**M. René-Paul Savary.** – Elle soulagerait le personnel...

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Je vois les difficultés lorsqu'il s'agit de négocier les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des établissements médico-sociaux. Dans les Ehpad, l'âge moyen d'entrée est de 85 ans et la durée de séjour moyenne, de deux ans et demi, alors que les CPOM sont prévus sur cinq ans. C'est illogique. De plus, si le gestionnaire ne signe pas le CPOM, le directeur de l'ARS peut minorer le forfait de soins. Cela manque de souplesse... La modification de tarification change-t-elle significativement le reste à charge pour les résidents ou de leur famille ? Celui-ci est parfois exorbitant.

**Mme Victoire Jasmin.** – Quand les personnels sont heureux dans leur travail, les résidents se portent mieux. Or les exigences de formation, les référentiels de qualité, le jugement des représentants des usagers accroissent la pression sur le personnel. Nous devons aussi réfléchir à l'aménagement du territoire. Les personnes n'ayant pas de pathologie doivent rester à domicile. Pour cela, il faut rapprocher les services des personnes, et sortir celles-ci de l'isolement autant que possible : activités associatives, sociales, récréatives, multiplication des modes de déplacement... Changer de logement n'est pas toujours facile vu le niveau des retraites. Il faut en tous cas mettre l'accent sur la prévention. L'Ehpad n'est qu'une possibilité. D'ailleurs, les aidants partent parfois avant les personnes qu'ils accompagnent. Bref, il faut anticiper, et favoriser l'entraide intergénérationnelle, fût-ce envers des descendants de substitution.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** – Je comprends votre position, Monsieur Watrin mais, dans cette audition, la CNSA ne fait que porter à votre connaissance des éléments factuels, sans prendre la moindre position politique. Nous n'avons pas assez insisté sur les phénomènes de dispersion : nous vous avons présenté des données médianes, pour brosser un paysage. Mais nous vous donnerons plus de chiffres sur la dispersion.

Vous avez bien fait de rappeler les difficultés du maintien à domicile des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, qui souffrent de désorientation, de troubles du comportement, au point, parfois, de déstabiliser totalement une structure familiale. Mon propos n'était pas d'appeler à un « grand soir médico-social » ouvrant sur un monde d'après qui ne serait fait que de gens vivant chez eux. Et il est utile de rappeler qu'il peut y avoir des maltraitances au domicile qui n'ont rien à envier aux maltraitances institutionnelles.

Le modèle qu'il nous faut dessiner ensemble est fait d'un continuum de solutions qui s'adaptent aux réalités territoriales et à la diversité des situations et des préférences pour proposer la meilleure réponse là où vivent nos concitoyens, tout en faisant de ces réponses des ralentisseurs. À mon avis, ce serait une erreur d'envoyer notre pays dans le mur de financements supplémentaires à modèle constant. En effet, le modèle en question prend l'eau, et ne correspond pas au projet de société de demain. Puis, nous devons traquer dans le modèle actuel les inadéquations qui obèrent nos modalités de financement.

L'effet de glissement qu'induisent les hospitalisations trop longues a été chiffré par le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM). Quand nous traquons ainsi les inadéquations, nous nous donnons des réserves de financement, qu'il nous faut absolument mobiliser. Dans la situation critique que nous connaissons, il est important

d'observer que l'effort financier de la Nation n'a pas faibli, et se traduit par la création de places.

La CSNA est un établissement public qui a la particularité de réunir en son Conseil l'ensemble des parties prenantes. Vous avez souligné à juste titre que, sur la question du grand âge, on entend davantage les représentants des professionnels que les personnes elles-mêmes. Je n'aime pas l'image d'un « Parlement de l'autonomie », mais nous sommes en quelque sorte la conférence des parties prenantes. Les données sont communiquées, et les orientations se construisent dans cette enceinte. Il est particulièrement important que la représentation nationale poursuive son action au sein du Conseil de la Caisse. Le nouveau modèle que nous élaborons suppose un niveau d'interministérialité beaucoup plus fort, des transversalités et des fongibilités renforcées, et une meilleure maîtrise des données, car nous n'appréhendons pas les situations de manière assez globale.

**Mme Anne Burstin.** – La formation, les qualifications sont pour nous très importantes, tant du côté des établissements que du côté des services d'aide à domicile, et la CNSA finance de plusieurs dizaines de millions les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Nous négocions avec ces OPCA un meilleur ciblage des formations sur la prise en charge des besoins des populations à domicile. Certes, le financement de l'aide à domicile est insuffisant. Un groupe de travail se penche sur la question depuis quelques mois. Un tarif socle pourrait être accompagné de bonus liés à des services rendus, en fonction d'enjeux géographiques ou des populations prises en charge. Pour l'heure, notre réflexion est limitée par l'enveloppe elle-même.

Depuis trois ans, la CNSA finance sur ses fonds propres une partie des programmes de l'Anah dédiés aux personnes âgées et aux personnes handicapées : ce sont depuis trois ans 20 millions d'euros par an pour l'adaptation des logements que nous prélevons ainsi sur nos fonds propres – qui ont leurs limites ! La réallocation de ressources vers ce type de financement doit être envisagée. Nous en parlerons notamment la semaine prochaine à l'occasion d'un séminaire des membres du conseil. Les prélèvements sur nos fonds propres ne peuvent durer longtemps...

**M. Simon Kieffer.** – Il y a peu de lien entre le reste à charge et la réforme tarifaire, puisque celle-ci concerne la section du soin, pour laquelle il n'y a pas de reste à charge, et celle de la dépendance, pour laquelle les modalités de participation de la personne sont encadrées.

S'agissant de la prise en charge des aides-soignantes par l'assurance maladie, la réforme tarifaire a opéré un assouplissement : les clés de répartition de cette charge entre les deux sections ne sont plus fixes.

**M. René-Paul Savary.** – Tout cela est extrêmement complexe, et on s'aperçoit aujourd'hui que les grands perdants de la réforme sont les établissements publics, en particulier ceux adossés à des CHU...

**M. Simon Kieffer.** – Au regard des premières modélisations, le secteur public bénéficiera davantage de la révision des ordonnances Pathos. Il bénéficie déjà davantage des crédits non reconductibles.

La question de l'intégration de telle ou telle catégorie de professionnels dans Pathos est encore devant nous. L'enjeu n'est pas de revoir fondamentalement le modèle par

des transferts de personnels, mais de pouvoir assumer le financement d'autres professionnels, notamment du champ de la prévention.

S'agissant enfin de la révision des CPOM, il est vrai que la logique de ces contrats nécessite un état des lieux et la construction d'un projet véritablement partagé et pluriannuel. L'augmentation de la dépendance et des besoins des personnes est intégrée non pas dans le CPOM, mais dans l'équation tarifaire.

**M. Bernard Bonne, rapporteur** – Mesdames, Monsieur, je vous remercie de vos explications.

Notre mission entend répondre de façon concrète et immédiate aux problèmes au sein des Ehpad. Les départements sont exsangues, l'État a déjà fait des efforts, mais des souplesses peuvent être envisagées, par exemple pour permettre aux ARS de régler certaines difficultés au plan local. La question plus large du vieillissement et de sa prise en charge, nous n'avons pas fini d'en parler !

*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 19 h 55.*

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Audition de M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France, et du Pr Jérôme Salomon, directeur général de la santé**

**M. Alain Milon, président.** – Nous poursuivons le cycle d'auditions menées conjointement par nos deux commissions sur la crise sanitaire consécutive à la commercialisation de produits de nutrition infantile contaminés par la salmonelle, qui a conduit à l'hospitalisation de plusieurs dizaines de nourrissons.

Indépendamment du retentissement médiatique de cette affaire et de ses probables suites judiciaires, nous avons souhaité entendre les acteurs en présence, en particulier les représentants des ministères concernés, ceux de l'économie et de la santé. Notre objectif est de mieux comprendre le rôle de chacun, d'identifier les éventuels dysfonctionnements et de déterminer si nous sommes suffisamment bien outillés en matière de sécurité sanitaire.

Dans cet esprit, nous recevons ce matin les autorités sanitaires de l'État à travers le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé depuis un mois et que la commission des affaires sociales n'a pas encore eu l'occasion d'entendre, et M. François Bourdillon, directeur général de l'Agence nationale de santé publique, ou Santé publique France, l'opérateur sanitaire de l'État qui regroupe les compétences de veille, d'alerte et de réponse aux crises sanitaires.

Messieurs les directeurs généraux, il nous a paru indispensable de recueillir auprès de vous un premier bilan du déroulement des faits et de votre mobilisation pour gérer la crise.

Pouvez-vous nous décrire l'articulation de vos rôles dans la chaîne allant du recueil des premiers signalements aux réponses apportées et à l'information communiquée à la population ? Comment vos actions se coordonnent-elles avec celles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ?

Quelle est votre appréciation des outils dont vous disposez pour faire face à ce type de crise ? Permettent-ils une bonne réactivité ? Quelles difficultés avez-vous rencontrées ? Pouvez-vous évoquer la situation particulière des pharmacies et des hôpitaux, dont certains auraient utilisé des produits visés par un rappel ? D'un point de vue épidémiologique, comment la situation se présente-t-elle aujourd'hui ? Enfin, quelles améliorations devraient être apportées, selon vous, afin d'éviter de nouveaux dysfonctionnements ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je tiens à excuser ceux de nos collègues que les conditions climatiques empêchent de se joindre à nos travaux.

L'affaire Lactalis fait apparaître la complexité des procédures de contrôle et de décision en cas de crise sanitaire. Les acteurs impliqués sont nombreux : le producteur, l'administration chargée de la consommation, les services relevant du ministère de l'agriculture, l'administration et les opérateurs chargés de la santé publique. Messieurs les directeurs généraux, l'imbrication des compétences et des responsabilités ne serait-elle pas l'une des explications des difficultés rencontrées pour gérer cette contamination ? Peut-être pourrez-vous nous suggérer quelques voies d'évolution à cet égard.

**M. François Bourdillon, directeur général de Santé publique France.** – Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer sur le rôle de Santé publique France, dont les missions sont centrées sur la veille, l'alerte et la surveillance. Je suis accompagné de Mmes Deval, responsable de l'unité intoxication alimentaire, et Jourdan, la cheville ouvrière de l'alerte et des investigations dans l'affaire qui nous intéresse. Pour travailler quotidiennement sur le sujet depuis deux mois, elles pourront vous donner des explications précises, mais permettez-moi d'abord de vous décrire notre système de façon générale.

Lorsqu'un laboratoire identifie une salmonelle dans le cadre d'une coproculture, il saisit le Centre national de référence (CNR) Salmonellose, à l'Institut Pasteur. Le CNR reçoit environ 10 000 salmonelles par an, dont 600 chez des nourrissons.

La difficulté est d'avoir un système d'alerte qui ne sonne pas trop souvent, mais garantisse de ne pas passer à côté d'une épidémie. Des algorithmes ont été mis au point pour donner l'alerte au bon moment.

Quand l'alerte sonne, les investigateurs épidémiologiques de Santé publique France prennent contact par téléphone avec les personnes contaminées pour déterminer s'il y a une source commune. C'est ainsi que, fin novembre et début décembre, en présence de huit cas anormaux de salmonellose, nous avons mené des investigations et identifié comme source commune l'usine de Craon.

**Mme Nathalie Jourdan, Santé publique France.** – Le dispositif de surveillance des infections à la salmonelle repose sur le Centre national de référence Salmonellose, qui

recense environ 10 000 souches chaque année, transmises par 1 200 laboratoires volontaires, hospitaliers et privés, et en détermine le sérotype. Ce travail permet de suivre l'évolution de près de 2 000 sérotypes de salmonelle et de détecter les cas groupés – les *clusters* – et les épidémies.

Des algorithmes de détection des dépassements de seuils ont été établis, pour les différents sérotypes, à partir des données historiques du centre : ils permettent de repérer les augmentations inhabituelles et les cas groupés. Par ailleurs, les médecins et biologistes peuvent signaler spontanément tout phénomène inhabituel, en particulier des cas groupés.

La surveillance des salmonelles chez l'animal, dans les aliments et dans l'environnement de la chaîne alimentaire est, quant à elle, assurée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Chaque semaine, le CNR Salmonellose adresse à Santé publique France la distribution par sérotype des souches reçues pour les quatre dernières semaines. Il nous transmet également une analyse par sérotype et unité géographique, issue de trois algorithmes de détection. Si le nombre de souches observé pour un sérotype est supérieur à celui attendu à cette période, un signal apparaît sur le relevé hebdomadaire.

Santé publique France vérifie ces signaux et réalise au besoin des investigations exploratoires. Une courbe épidémique est construite, afin de visualiser les cas à l'origine du signal, ainsi que les cas du même sérotype observés les semaines précédentes. Des hypothèses sur les modes de transmission et de contamination sont envisagées.

Les épidémiologistes de Santé publique France interrogent alors par téléphone les personnes contaminées, dont les coordonnées nous sont fournies par les laboratoires.

Le 30 novembre 2017, le CNR Salmonellose a identifié huit cas de salmonelle agona en huit jours chez des nourrissons. Ce nombre inhabituel de cas a conduit au lancement immédiat d'investigations.

Dès le vendredi 1<sup>er</sup> décembre au matin, les premières familles ont été contactées par téléphone par nos épidémiologistes ; rapidement, trois laits produits par Lactalis ont été identifiés. Nous avons demandé à la direction générale de la santé d'organiser une réunion téléphonique dans l'après-midi du 1<sup>er</sup> décembre avec la DGCCRF, l'Anses et le CNR. Le premier retrait-rappel de ces trois laits a eu lieu dès le lendemain.

Au fur et à mesure des entretiens avec les parents, Santé publique France a informé ses partenaires des dates de survenue des symptômes, ce qui a permis d'estimer les périodes d'achat des boîtes de lait. Nous leur avons également communiqué les numéros de lots et des dates de fabrication des boîtes encore détenues par les familles, ainsi que les coordonnées de celles-ci pour d'éventuels prélèvements par la DGCCRF.

Les épidémiologistes de Santé publique France ont continué à interroger les parents des bébés durant tout le week-end du 1<sup>er</sup> au 3 décembre. Dès l'identification d'un quatrième, puis d'un cinquième lait, nous avons informé nos partenaires pour que le retrait soit étendu.

Parallèlement à ces investigations épidémiologiques, des investigations microbiologiques ont été menées par le CNR, qui a établi que toutes les souches isolées chez les bébés ayant consommé du lait de Lactalis appartenaient à un même clone épidémique.

À l'attention de la population, Santé publique France a communiqué des informations sur le bilan sanitaire, notamment *via* son site internet, à partir du 5 décembre. Nous avons également répondu aux journalistes et assuré une communication aux professionnels de santé, à travers la revue médicale *Eurosurveillance*.

**M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, ministère des solidarités et de la santé.** – Je suis honoré de m'exprimer pour la première fois devant la Haute Assemblée en tant que directeur général de la santé. Nommé dans ces fonctions le 8 janvier, j'ai de cette affaire une vision empreinte d'un certain recul, ce qui peut être intéressant pour la mise en perspective.

Du point de vue du clinicien, il est important de rappeler la complexité du quotidien : les diarrhées infectieuses sont extrêmement fréquentes, en particulier chez les enfants. Les médecins ont la responsabilité, s'ils suspectent une infection bactérienne, de prescrire une coproculture, qui n'est pas un examen facile. En effet, il est réalisé dans un laboratoire spécialisé, qui doit identifier une souche pathogène parmi un très grand nombre de souches – il y a plusieurs milliers de sérotypes de salmonelle chez l'homme – et utiliser des techniques de biologie moléculaire pour s'assurer de l'unicité de cette souche.

D'où l'importance de notre réseau de centres nationaux de référence, qui est un atout pour l'identification et la recherche. Pour les salmonelles, le centre de référence est dirigé par le professeur François-Xavier Weill, qui a une réputation mondiale dans ce domaine.

L'investigation épidémiologique, consistant à identifier une exposition et une source communes, n'est pas moins complexe que l'identification microbiologique.

La direction générale de la santé est en lien quotidien avec Santé publique France, notamment *via* un bulletin quotidien des alertes. Des réunions de tous les partenaires, directions administratives et opérateurs, sont organisées chaque semaine. Le dispositif est donc très fluide et cohérent.

Je laisse M. Thierry Paux, sous-directeur chargé de la veille et de la sécurité sanitaires, qui a suivi l'alerte Lactalis au quotidien, vous présenter la chronologie de la réaction de la direction générale de la santé.

**M. Thierry Paux, sous-directeur, direction générale de la santé.** – Dès réception de l'alerte, le 1<sup>er</sup> décembre dans l'après-midi, nous avons organisé une conférence téléphonique avec l'ensemble des acteurs, administrations et opérateurs, afin de partager nos informations, d'organiser les mesures d'investigation et de commencer à identifier les mesures de gestion nécessaires. Nous avons décidé de mettre en place sans attendre un retrait-rappel des lots concernés. Nous avons alors saisi en urgence la Société française de pédiatrie pour qu'elle émette des recommandations de substitution et commencé à informer le grand public et les professionnels de santé.

S'agissant de ces derniers, nous leur avons demandé de cesser la distribution des produits rappelés et de signaler tout cas suspect de salmonellose. Cette information est passée par des messages d'alerte rapide sanitaire envoyés aux établissements de santé et des messages de type « DGS Urgent » adressés aux professionnels libéraux et relayés par les ordres des médecins et des pharmaciens.

Ces mesures s'inscrivent parfaitement dans les missions de la DGS, chargée de la protection des populations ; notre responsabilité est de définir les mesures de gestion nécessaires à cette protection. Les investigations sur les produits relèvent, quant à elles, de la compétence de la DGAL ou de la DGCCRF.

Au fur et à mesure des progrès des investigations, de nouvelles conférences téléphoniques ont été organisées avec l'ensemble des services pour adapter les mesures de gestion et d'information. Au total, nous avons organisé neuf conférences téléphoniques en décembre. Parallèlement, nous avons entretenu avec la DGCCRF et Santé publique France des échanges quasiment quotidiens.

S'agissant de l'information du grand public, nous avons tenu à jour notre site internet, notamment en ce qui concerne les recommandations de substitution. Nous y avons inséré des renvois vers les sites de Santé publique France et de la DGCCRF, afin de fournir aux consommateurs une vision globale de la situation. En outre, nous avons publié différents communiqués de presse, notre ancien directeur général, Benoît Vallet, a donné plusieurs interviews télévisées et radiophoniques et nous avons diffusé des messages sur les réseaux sociaux. Enfin, nous avons tenu les associations de familles de victimes informées de la situation.

**M. François Bourdillon.** – En réponse à la question sur notre appréciation des outils, je puis témoigner que notre articulation avec les centres nationaux de référence est de grande qualité. En particulier, nous finançons à hauteur de 1 million d'euros par an le CNR Salmonellose pour qu'il nous fournisse les prestations qui vous ont été décrites, et qui nous sont précieuses.

Entre le système de soins cliniques, les laboratoires, les centres nationaux de référence et Santé publique France, nous disposons aujourd'hui d'un dispositif bien articulé qui nous permet d'informer la direction générale de la santé de manière extrêmement réactive. Construit par Santé publique France d'après des modèles anglo-saxons, ce dispositif est très performant, et nous n'avons qu'à nous en féliciter.

**M. Jérôme Salomon.** – Les différentes phases doivent être bien distinguées. La surveillance au quotidien repose sur le dispositif de notification obligatoire par les médecins et les laboratoires. Pour ce qui est du lancement d'alerte, il n'est pas aisé de définir des seuils. Toute fluctuation n'est pas un début d'épidémie...

La gestion de crise s'accompagne d'enjeux de communication et de coordination interservices. La direction générale de la santé doit adresser au grand public les messages les plus précis possible, s'agissant notamment des consignes sanitaires, des recommandations de substitution, surtout quand les produits rappelés sont très spécifiques, et de la conduite à adopter vis-à-vis de la maladie elle-même.

À la lumière de cette affaire, nous avons des réflexions à mener en matière de surveillance, de gestion d'alerte et de communication de crise, ainsi que sur les outils permettant de cibler les consommateurs concernés.

**M. Alain Milon, président.** – Plusieurs alertes à la salmonelle avaient déjà visé le site de Craon, en 2005, août et novembre 2017. Comment assurer efficacement la surveillance des sites visés par une alerte ?



Par ailleurs, après la décision de retrait, certains hypermarchés, et malheureusement aussi des pharmacies, ont continué à vendre des boîtes contaminées. Comment est-ce possible ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chaque acteur de la chaîne que nous auditionnons nous explique sa manière de communiquer vis-à-vis du grand public et des professionnels. Trop d'informations ne tuent-elles pas l'information ? Comment améliorer la coordination en la matière ?

**M. Martial Bourquin.** – Le PDG de Lactalis a fait rebondir l'affaire en mettant en cause la fiabilité des contrôles. Contrôlez-vous, au-delà des produits, l'environnement du *process* de fabrication ? Et y a-t-il des contrôles sur les contrôles ?

On annonce la suppression de plus de quarante emplois au sein de la DGCCRF, alors que cette administration ne cesse de se voir confier de nouvelles responsabilités, notamment en application de la loi de 2014 relative à la consommation. Comment pourra-t-elle assumer toutes ses missions sans personnels en nombre suffisant et bien formés ?

Enfin, quelles informations sont-elles adressées aux professionnels et, quand certains continuent volontairement à vendre des produits contaminés, quelles sanctions sont-elles prises ?

Messieurs les directeurs généraux, vos interventions étaient solides, mais, tout de même, il y a eu un trou dans la raquette ! D'aucuns se demandent même si la raquette avait un cordage...

**M. Bernard Jomier.** – Le dispositif d'alerte que vous avez décrit me paraît assez efficace, nonobstant les réserves sur des détections antérieures qui seraient restées sans effet. À ce propos, je souhaite vous interroger sur les contrôles internes : ces contrôles vous ont-ils été notifiés, et pourquoi n'auraient-ils pas permis de détecter la salmonelle ? Au fond, quand le dispositif de santé publique intervient, il est déjà trop tard...

Nous sommes nettement moins convaincus en ce qui concerne la gestion de crise. À vrai dire, nous sommes mêmes inquiets de constater que les mesures prises ont été appliquées de façon tout à fait insuffisante, fautive, notamment, d'une bonne coordination entre les acteurs de l'État. Pouvez-vous nous donner des explications sur la longueur de la chronologie, qui est tout à fait préoccupante ?

**M. Pierre Louault.** – Après un certain nombre d'auditions, j'ai le sentiment que, sur les plans sanitaire et alimentaire, notre système fonctionne plutôt bien. On voudrait faire croire aux Français qu'on peut tout contrôler, mais c'est impossible !

La concentration industrielle est aujourd'hui telle que, quand il y a une contamination, tout le monde est affecté. Reste que, dans cette affaire, le dispositif de détection s'est révélé fiable et réactif.

Je constate tout de même une faille, s'agissant du retrait-rappel des produits : un mois après la décision, il restait des produits contaminés dans les rayons... Notre rôle est de veiller à ce que les choses ne se reproduisent pas de la même manière, mais elles se produiront autrement. Du reste, un monde aseptisé n'est pas sans dangers. Méfions-nous de cet état d'esprit, assez français, qui laisse croire qu'on peut tout prévenir et conduit à tout attendre de la haute administration.

Sur le plan de la sécurité sanitaire, je trouve que notre système est très bon. Tant pis pour ceux qui trouvent que les choses vont mal !

**Mme Patricia Schillinger.** – Depuis 2005, lit-on dans la presse, d'autres produits auraient été concernés. Quelle est l'étendue réelle de la contamination ? Les chiffres officiels sur le nombre d'enfants infectés reflètent-ils vraiment la réalité ? Les médecins ne détectent pas toujours la salmonellose... Enfin, comment les produits contaminés ont-ils été retirés des marchés d'exportation ?

**Mme Florence Lassarade.** – En Gironde, les pédiatres ont été alertés le 7 décembre pour cesser la distribution de lots d'échantillons. Seulement, quand nous remettons ces échantillons à des patients, nous ne notons pas toujours les numéros de lot, de sorte qu'il n'y a pas de traçabilité.

Nous sommes, il est vrai, dans un pays sûr, où les produits sont suivis. Par ailleurs, la salmonellose n'est pas une pathologie très grave. Mais lorsqu'une épidémie d'entérocolite ulcéro-hémorragique s'est déclarée voilà quelques années, on a eu du mal à retrouver le concombre bio en cause... Améliorer la traçabilité des produits est donc essentiel pour renforcer la sécurité.

**M. Daniel Gremillet.** – Les explications que nous avons entendues me rassurent : nous avons un système dont, je pense, nombre de pays peuvent nous envier l'efficacité. Reste qu'il faut tirer les enseignements de ce qui s'est passé.

Entre le producteur et l'acheteur, la traçabilité des lots est assurée. La vraie question est celle de la traçabilité finale : au niveau des revendeurs, certains phénomènes de cascade empêchent parfois les familles d'obtenir les informations aussi rapidement qu'on le souhaiterait. Comment améliorer la diffusion de l'information jusqu'à ceux qui sont exposés ?

Enfin, comment contrôle-t-on les produits alimentaires d'importation ?

**Mme Michelle Meunier.** – La coordination, nécessaire sur ces questions, n'a peut-être pas été suffisante. D'autres cas ont été observés en Espagne : comment la question peut-elle être traitée au niveau européen ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – Des études sont réalisées par unité géographique, avez-vous expliqué. Combien d'unités retient-on et quels sont leurs périmètres ?

**M. Yves Daudigny.** – Le plus invraisemblable et le plus inacceptable, c'est qu'on ait continué à vendre des produits contaminés, dans la grande distribution mais aussi dans les pharmacies, dont personne ne doute une seconde qu'on s'y soucie de la santé publique. Comment éviter que de tels phénomènes ne se reproduisent ?

**M. Laurent Duplomb.** – Pouvez-vous évaluer, sur une échelle de 1 à 10, la gravité de la situation actuelle, par rapport à d'autres références historiques ou aux cas que vous traitez habituellement ?

En 1950, il y avait 15 000 cas mortels d'intoxication alimentaire. Qu'en est-il ces cinq dernières années ? Interrogeons-nous et améliorons la communication sans entrer dans un déchaînement médiatique clouant au pilori l'industrie française, et qui relaie des messages parfois sans rapport avec la crise et qui cristallisent certaines positions. Cela fait croire que tout ce qui vient de l'extérieur serait moins dangereux que ce qui est produit en France, et

amplifie un phénomène regrettable : il y a de moins en moins d'industrie, d'emploi et de filières en France.

Pouvez-vous donner des exemples de pays où la sécurité alimentaire est moins importante qu'en France – avec quels risques pour la population ? A-t-on moins de chances d'être intoxiqué avec des produits français qu'avec des produits étrangers, qui n'ont pas les mêmes règles de production et ne sont pas soumis aux mêmes contraintes ni aux mêmes contrôles ?

**M. Alain Milon, président.** – Je rappelle que l'épidémie de grippe a déjà fait près de 3 000 morts...

**Mme Corinne Imbert.** – J'ai été contrariée d'apprendre que des lots de laits avaient été distribués dans les officines après le rappel. Le retrait des lots s'est effectué en deux temps : le 2 décembre, douze lots de lait premier âge, pour des nourrissons de 0 à 4 mois, ont été retirés ; le 10 décembre, 620 lots de lait premier et deuxième âge, de croissance et relais ont été retirés à la suite de six nouveaux cas. La procédure de retrait des lots a-t-elle suivi strictement la procédure de retrait d'un médicament ? Celle-ci est rapide et exhaustive en cas d'incident. En 2016, l'Ordre des pharmaciens a publié une brochure retraçant la quarantaine de retraits de médicaments effectués durant l'année 2015.

**M. Jérôme Salomon.** – Merci pour ces questions, dans lesquelles nous retrouvons l'ensemble des préoccupations de nos concitoyens. Nous devons faire preuve de pédagogie sur notre système de sécurité sanitaire. Je rappellerai la répartition des rôles : la santé est totalement en aval du dispositif, puisque nous ne disposons que de prélèvements humains, et n'avons pas d'autorité de police sanitaire sur l'environnement. Cela relève des douanes, de la DGCCRF pour les produits finis et de la direction générale de l'alimentation (DGAL) pour les produits agricoles... Plus en amont, les industriels réalisent des autocontrôles de qualité et de sécurité de leurs produits, avant des contrôles réguliers des services de l'État. Enfin, la surveillance de l'état sanitaire de la population relève de ma responsabilité en tant que directeur général de la santé. Nous voulons réduire au maximum l'impact sanitaire de toutes les maladies en France.

La France, après une épidémie majeure de listeria, a créé en 1992 le réseau national de santé publique, alors que cette épidémie avait touché plusieurs centaines de personnes et que l'investigation avait duré plusieurs mois. Depuis, nous avons considérablement progressé sur les capacités de détection microbiologique : nous avons créé l'Institut de veille sanitaire (InVS), devenu l'agence Santé publique France, opérateur qui a fusionné l'investigation épidémiologique de l'InVS, la réaction avec l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), et la communication et l'éducation à la santé avec l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes). Cette agence cherche à réduire l'impact sanitaire des épidémies et surveille spécifiquement les populations fragiles – ici les nourrissons -, mais le ressenti de la population est des parents est très fort. Par ailleurs, le lait est un produit à risque. Une approche quantitative a peu de sens face au ressenti des parents, sur un produit censé être sûr.

L'approche géographique est intéressante. L'hygiène alimentaire et la sécurité sanitaire sont de bon niveau en France, alors que les États-Unis connaissent, chaque année, des épidémies de salmonellose de grande ampleur, notamment en raison de la très forte consommation de steaks hachés. Les produits pasteurisés peuvent aussi être contaminés : dans un fromage non pasteurisé, il y a une compétition bactérienne entre les bonnes bactéries et les

pathogènes. La stérilisation ou la pasteurisation de tous les produits n'est donc pas forcément une solution. Vous avez cité l'alerte venant d'Allemagne. Le concombre bio espagnol était un faux coupable, les responsables étaient des germes de soja...

**M. Laurent Duplomb.** – Des germes de soja bio allemands !

**M. Jérôme Salomon.** – Il peut y avoir des erreurs d'interprétation. La situation était d'autant plus complexe que l'Allemagne est un pays fédéral, dans lequel chaque Land a des capacités d'investigation.

Le ministère de la santé dispose de plusieurs outils de communication vis-à-vis des professionnels de santé, notamment une adresse courriel « DGS urgent », envoyée à 60 000 destinataires, et qui touche en un clic les Agences régionales de santé (ARS) et les accueils d'urgence du territoire.

Nous avons une excellente collaboration avec les pharmaciens, à travers le Conseil national de l'Ordre. Ce dispositif est peut-être l'un des plus efficaces au monde puisque toutes les pharmacies d'officine en France disposent d'un « dossier pharmaceutique », qui permet d'envoyer des messages à l'ensemble des pharmacies de France, obligatoirement reçus puisque l'ordinateur est bloqué tant que le pharmacien n'a pas accusé réception. Ce dispositif extrêmement performant nous est envié en dehors de France.

Pour une meilleure coopération entre les administrations, je préside, tous les mercredis matin à 9 heures, une réunion de sécurité sanitaire avec l'ensemble des directions d'administrations concernées : la DGCCRF, la DGAL, la Haute Autorité de santé, des opérateurs de la santé, la sécurité sociale... Nous avons une approche très collaborative et groupée de la sécurité sanitaire de nos concitoyens.

La politique de sécurité sanitaire européenne est plus compliquée : les mécanismes d'entraide ne s'appliquent qu'à la sécurité civile. La France plaide pour davantage de coopération sanitaire en Europe, même si la santé reste un domaine régalien, porté par les États plus que par la dynamique européenne.

**M. François Bourdillon.** – Merci pour ces questions pertinentes. Les rôles sont répartis entre la santé humaine et la sécurité alimentaire, avec d'un côté le ministère de la Santé, de l'autre les contrôles industriels, la DGAL, les douanes et la DGCCRF.

Nous intervenons à la base : le signal humain permet de tirer la sonnette d'alarme et de remonter la chaîne. L'Anses et la DGAL sont présents à la réunion du mercredi matin, où l'on débat notamment des retraits de lots.

En cas d'intoxications alimentaires avec des produits importés d'autres pays européens, le système d'alerte fonctionne. Certes, la sécurité industrielle en dehors de France n'est pas de notre ressort, mais nous nous étions beaucoup interrogés sur l'épidémie de 2005, et sur certains cas survenus en amont de l'alerte du 1<sup>er</sup> décembre. Nous avons pu relier les cas survenus en août et au mois de décembre 2017 à l'épidémie de 2005 grâce au nouvel outil de séquençage du CNR, qui a pu relier ces souches de Salmonella Agona – ce n'était pas possible il y a encore six mois...

Selon les parents des 38 enfants touchés, 18 ont été hospitalisés, avec une amélioration de leur état sanitaire. L'éparpillement a été important : 18 régions métropolitaines sont concernées, ce qui témoigne de l'importance d'un système national

d'alerte, qui en plus transmet ses informations au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC, *European Centre for Disease Prevention and Control*). Trois cas ont été détectés en Europe, deux en Espagne et un en Grèce.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Néanmoins, des produits contaminés continuaient à être vendus après l'alerte...

**M. Martial Bourquin.** – Quelles sanctions pour ces contrevenants ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les produits étaient distribués dans la grande distribution, dans les circuits spécialisés, et je m'interroge, peut-être dans les hôpitaux et les crèches... Où le bât blesse-t-il dans la formation ? Faut-il améliorer le système actuel, qui est cependant plutôt rassurant ? Quelles sanctions sont prévues ?

**M. Jérôme Salomon.** – Le nombre de rappels est considérable. L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) procède à des rappels quasi quotidiens, en lien avec les pharmaciens, pour des raisons multiples : non-conformité d'un produit, des notices, défaut dans l'aspect du produit, problème de qualité ou d'emballage...

Les retraits successifs et l'extension des lots rappelés obéissaient à une approche pragmatique, affinée chaque jour en fonction des informations reçues des épidémiologistes. Il n'y a pas eu de nouveaux cas depuis le retrait : ce sont des cas confirmés par le CNR, mais les cas cliniques sont intervenus deux à trois semaines avant. Les rappels ont concerné la grande distribution et les circuits pharmaceutiques.

La DGS n'a pas d'informations détaillées sur la non-application du retrait : une enquête judiciaire est en cours, le Parquet conserve ces informations. La présidente du Conseil de l'Ordre des pharmaciens a été très claire : elle sera très ferme pour les sanctions en cas de non retrait. Le ministère de la santé a envoyé des messages aux services pédiatriques et aux maternités des hôpitaux, où le retrait a été massivement appliqué. Trouver des produits incriminés sur un site ne signifie pas qu'ils ont été distribués ; ils ont pu être conservés en attente de renvoi. Nous sommes également attentifs à ce que l'ensemble du circuit retire les lots, car le lait infantile est souvent distribué par le circuit de distribution alimentaire interne et non par les pharmacies à usage intérieur des hôpitaux.

Faut-il pérenniser ou renforcer le dispositif ? Les laboratoires de microbiologie ont accès à des tests de biologie moléculaire identifiant les souches mais qui les détruisent. Or auparavant les contrôles de microbiologie conservaient la souche, et la cultivaient avant de l'envoyer à un laboratoire expert. Le progrès n'est pas forcément source de sécurité, et il est nécessaire de conserver une souche pour l'identification, comme le font les CNR... Les CNR sont des réseaux très importants, animés par Santé publique France. Préservons ce dispositif fondamental de sécurité.

Nous sommes attentifs au retour d'expérience inter administrations pour améliorer la communication. Des protocoles sont révisés régulièrement ; le dernier date de 2013. Soyons certains que les consommateurs disposent de la bonne information, validée par les autorités nationales, plutôt que d'être noyés par de multiples signaux d'alerte.

**Mme Victoire Jasmin.** – Cadre dans un laboratoire de microbiologie, je vous assure qu'en milieu hospitalier, des contrôles sont régulièrement effectués sur les nouveaux

lots de lait, et notamment par la vérification de trois souches de référence, pour une surveillance de la qualité et une bonne traçabilité. Ce sont surtout les achats à l'extérieur des hôpitaux qui posent problème. De même, l'eau utilisée est surveillée. À chaque reprise, une liste de germes est vérifiée, et l'alerte est donnée si besoin. C'est obligatoire. Certes, tous les laboratoires ne sont pas en mesure de le faire. Une telle surveillance devrait être réalisée dans tous les circuits. Cette traçabilité permet de réagir immédiatement et de retirer les lots. Tout est informatisé. Une telle réactivité est plus difficile à mettre en place dans les grandes surfaces.

**Mme Michelle Gréaume.** – Dix-huit enfants ont été hospitalisés, et le 1<sup>er</sup> février, l'institut Pasteur liait les deux épidémies de 2005 et 2017 causées par du lait de l'usine Lactalis de Craon, et annonçait qu'entre 2006 et 2016, 25 autres enfants avaient été contaminés... Les salmonelles sont la première cause de mortalité due à des infections alimentaires, provoquant chaque année, en moyenne, 67 décès, selon Santé publique France. Des enfants sont-ils dans un état critique ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Vous gérez l'aval, mais revenons aux faits. D'expérience, le zéro défaut n'existe pas dans l'industrie. Mais j'ai l'impression que la réaction de Lactalis est confuse, et qu'il y a des problèmes de traçabilité en interne. De quels moyens de traçabilité disposez-vous pour intervenir au sein des entreprises ? Souvent, on procède à partir des données de fabrication, or le système était défaillant...

**M. Michel Raison.** – Merci pour ce que vous et vos prédécesseurs avez fait pour la sécurité sanitaire. La communication pose problème. En économie, lorsque les entreprises vont mieux, les citoyens ont aussi besoin de reprendre confiance. Le zéro défaut n'existe pas, mais là il y a eu des dysfonctionnements. L'inquiétude a été très forte car des enfants ont été touchés. Trouvons une solution pour communiquer sur la réalité de la sécurité sanitaire : la France est quasiment la meilleure, et cela commence dès le stade de l'élevage, par l'épidémiologie et la sécurité sanitaire.

J'ai été marqué par une image à la télévision, montrant un rayon bio pour illustrer que nos concitoyens se dirigeaient de plus en plus vers des produits de qualité. Mais les salmonelles sont bio, la peste et le choléra, l'amanite phalloïde sont bio ! Ce n'est pas parce que les gens vont manger bio qu'ils ne seront plus malades... Communiquons : nous sommes les meilleurs en Europe, voire dans le monde... Les États-Unis ont un système alimentaire plus aseptisé, mais ils sont moins immunisés.

Michel-Édouard Leclerc raconte n'importe quoi sur le fonctionnement technique et sanitaire des produits. C'est grave : ces contre-vérités deviennent la pensée unique. Les gens sérieux doivent s'unir pour communiquer sur la réalité scientifique des choses.

**M. Jérôme Salomon.** – Merci, madame Jasmin, pour votre intervention. Les établissements de santé qui accueillent des populations fragiles comme des enfants ou des personnes gravement malades ont un impératif de surveillance et de traçabilité. Les pharmacies internes tracent individuellement les produits, mais la surveillance dépend aussi de l'environnement intérieur : l'eau, l'air, les aliments distribués... C'est le rôle des équipes opérationnelles d'hygiène et des comités locaux de lutte contre les infections nosocomiales, qui travaillent quotidiennement pour réduire le risque bactérien. Les familles ne disposent pas d'une telle surveillance à la maison.

Je vous conseille de consulter les sites officiels, très bien faits, comme ceux de l'ECDC ou de Santé publique France, qui fournissent l'ensemble des données des maladies soumises à déclaration obligatoire, comme la grippe, les salmonelloses, la tuberculose, en toute transparence, et avec l'historique. Les maladies infectieuses sont en très forte baisse, même si un effort reste à réaliser pour prévenir les maladies dues à un défaut de couverture vaccinale, comme la rougeole.

**M. François Bourdillon.** – Le site de Santé publique France contient la description des principales maladies infectieuses, en particulier les toxines alimentaires. Nous publions également un bulletin hebdomadaire retraçant les épidémies dues à des infections alimentaires. Nous travaillons très étroitement avec l'ECDC de Stockholm, qui compare avec d'autres pays. Madame Gréaume, à ce jour nous n'avons pas connaissance d'un enfant dans un état critique.

**M. Alain Milon, président.** – Merci de vos interventions. J'ajouterai quelques observations personnelles : la loi de modernisation du système de santé de 2016 impose une obligation vaccinale pour les personnels hospitaliers, qui a été, pour ce qui concerne la grippe, suspendue par décret. Or il y a eu 3 000 cas mortels de grippe cette année, 15 000 l'année dernière. La presse devrait s'en saisir plutôt que de s'occuper toujours du même sujet et de lancer des polémiques. Le zéro défaut n'existe pas. Si certains avaient des doutes en 2016 sur l'efficacité de la nouvelle agence Santé publique France, qui regroupait trois établissements, ces doutes sont désormais levés. Demain, le président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, présentera son rapport public annuel devant le Sénat, avant les interventions des présidents des commissions des finances et des affaires sociales. Je reviendrai à cette occasion sur l'obligation vaccinale.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de vos interventions conjointes, qui ont rassuré les membres de nos deux commissions sur la sécurité sanitaire et le système d'alerte, très performant, qui en découle. Quelques interrogations perdurent sur les responsabilités et la qualité des analyses *in situ*, et sur la coordination de la communication, non pas entre services mais auprès du grand public. Il faudrait travailler conjointement avec les médias pour éviter ce genre de traumatisme. Certaines anomalies, qui ne sont pas totalement évitables, sont du ressort de quelques producteurs agroalimentaires ; elles font oublier qu'en général, la qualité des produits alimentaires français est bien meilleure qu'aux États-Unis et dans d'autres pays.

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

*La réunion est close à 10 h 30.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 45.*

## Questions diverses

**M. Alain Milon, président.** – Quelques précisions sur l'agenda de la commission. Je rappelle, outre la remise du rapport du Premier président de la Cour des comptes, demain, en séance publique, que notre commission se réunira, conjointement avec la

commission des finances, le 13 février à 9h30, pour l'audition préalable à la nomination par le président de la commission des finances d'un membre du Conseil des prélèvements obligatoires. Le 6 mars, à 17 heures, nous entendrons M. Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire aux retraites, sur les conditions de réussite d'une réforme systémique.

### **Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond**

**M. Alain Milon, président.** – Nous en venons à l'examen des amendements de séance sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants

#### **AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

##### *Article 3*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel ASOC 1.*

#### **AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

##### *Article 3*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 20 rectifié porte de deux à cinq le nombre de représentants des associations étudiantes au sein du conseil de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

Poursuivant le même objectif de pluralisme que les auteurs de l'amendement, la commission des affaires sociales a déjà porté de un à deux le nombre des représentants des étudiants au conseil de la Cnam. Passer ce nombre à cinq modifierait plus substantiellement l'équilibre du conseil de la Cnam et entraînerait une surreprésentation des étudiants par rapport aux salariés et au reste des assurés. Retrait ou avis défavorable.

**M. Alain Milon, président.** – Lorsque notre commission a voté la représentation de deux membres des associations étudiantes, j'avais déjà jugé paradoxal que le Conseil compte deux étudiants alors que les indépendants n'y seront pas représentés.

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n°s 42 rectifié *bis* et 60 rectifié visent à introduire un représentant des mutuelles étudiantes au sein du conseil de la Cnam.

Les mutuelles étudiantes ont bien entendu acquis une expertise en gérant, depuis 1948, le régime de sécurité sociale étudiant.

Toutefois, prévoir une représentation de ces mutuelles étudiantes au sein du conseil de la Cnam, indépendamment de la représentation de la Fédération nationale de la mutualité française, n'apparaît pas justifié compte tenu de la réforme engagée par le projet de loi, qui supprime la délégation de gestion dont bénéficient ces mutuelles pour la couverture obligatoire maladie et maternité des étudiants. Retrait ou avis défavorable.



*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 42 rectifié et 60 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 43 rectifié vise à confier aux mutuelles étudiantes, aux côtés des organismes gestionnaires des régimes obligatoires, une mission de prévention en direction des jeunes de 16 à 25 ans.

Consolider la mission générale de prévention en santé des mutuelles étudiantes répond, pour les auteurs de plusieurs amendements similaires déposés sur cet article, à la volonté de tirer profit de l'expertise acquise par ces organismes en matière de gestion de l'assurance maladie des étudiants.

Cependant, cela irait au rebours de la réforme structurelle engagée par le projet de loi. Continuer de reconnaître la mission de prévention de ces organismes, *a fortiori* en direction de l'ensemble des jeunes et non plus seulement des étudiants, pourrait supposer le maintien de financements publics dédiés. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – Même raisonnement sur l'amendement n° 162, qui vise à confier aux mutuelles étudiantes, aux côtés des organismes gestionnaires des régimes obligatoires, une mission de prévention en direction des jeunes de 16 à 25 ans. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 30 vise à associer les services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.

Outre que le rôle des services de santé universitaires en cette matière est déjà explicitement visé par le texte issu des travaux de la commission, l'amendement serait satisfait par l'amendement n° 92 rectifié *ter* de M. Kennel, qui est plus complet puisqu'il associe en outre la conférence des chefs d'établissement à la conduite des actions en direction des étudiants. J'en souhaiterais donc le retrait au profit de l'amendement n° 92 rectifié *ter*, et émettrai, à défaut, un avis défavorable.

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

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – Les amendements identiques n° 21, 93 rectifié *ter* et 147 rectifié étendent le champ des actions de prévention conduites par les régimes obligatoires aux jeunes de 16 à 28 ans – au lieu de 25 dans la rédaction actuelle.

L'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, a déjà étendu jusqu'à 25 ans, au lieu de 23, ces actions de prévention en direction des jeunes.

L'âge de 28 ans serait, pour les auteurs des amendements, aligné sur l'âge limite du versement des bourses de l'enseignement supérieur et correspondrait par ailleurs à la limite d'âge de l'actuel régime de sécurité sociale étudiant.

Les thématiques de santé publique intéressant la jeunesse peuvent très bien trouver à s'appliquer au-delà de 25 ans.

Je vous propose de nous en remettre, sur ces trois amendements identiques, à la sagesse du Sénat.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements identiques n° 21, 93 rectifié et 147 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 92 rectifié *ter* vise à associer les services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants et prévoit également d'intégrer les conférences de chefs d'établissements d'enseignement supérieur à la conférence de prévention étudiante.

Le rôle des services de santé universitaires en cette matière est déjà explicitement visé par le texte issu des travaux de la commission. Toutefois, l'amendement apporte une précision supplémentaire, qui s'inscrit dans le sens souhaité.

Dès lors que les actions de prévention en direction des étudiants seront notamment pilotées par les établissements sur la base de la contribution vie étudiante instituée par l'article 4, le fait d'associer, par ailleurs, la conférence des chefs d'établissement d'enseignement supérieur à la conduite de ces actions paraît également légitime. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 92 rectifié ter.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 44 rectifié confie aux mutuelles étudiantes un rôle de coordination des actions de prévention en santé en direction des étudiants.

Comme je l'ai souligné pour les amendements précédents ayant un objet similaire, cette évolution irait au rebours de la réforme engagée par le présent projet de loi, qui supprime la délégation de gestion aux mutuelles étudiantes.

Le texte issu des travaux de la commission réaffirme déjà, en instituant une conférence de prévention étudiante, le principe de la coordination entre les différents acteurs impliqués localement dans la mise en œuvre des actions de prévention, parmi lesquels pourront figurer les mutuelles. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 163 vise à associer les mutuelles étudiantes à la définition du programme de prévention en santé en direction des étudiants.

Comme je l'ai souligné, la réforme engagée par le projet de loi ne justifie plus le maintien de la mission générale de prévention que les mutuelles étudiantes assurent actuellement au titre de la gestion de la couverture obligatoire maladie des étudiants. Il ne paraît pas non plus justifié, dès lors, de prévoir leur consultation expresse, en tant qu'organisme « précédemment délégataire du régime étudiant », sur le programme de prévention qui découlera de la stratégie nationale de santé. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 163.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 157 rectifié vise à associer les conférences de chefs d'établissement à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.

L'amendement étant satisfait par l'amendement 92 rectifié ter, sur lequel nous avons émis un avis favorable, j'en souhaiterais le retrait et émettrai, à défaut, un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 157 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – Même avis sur l'amendement n° 156 rectifié, qui vise à associer les services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156 rectifié.*

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 164 confie aux mutuelles étudiantes un rôle de coordination des actions de prévention en santé en direction des étudiants, avec l'objectif de consolider la mission de prévention en santé des mutuelles étudiantes, en l'occurrence en leur confiant un rôle de coordination, au niveau régional, des actions conduites en direction du public étudiant.

Cette évolution irait, là encore, au rebours de la réforme engagée par le projet de loi. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 164.*

### ***Article 3 bis (supprimé)***

**Mme Frédérique Gerbaud, rapporteure pour avis.** – L'amendement n° 122 rectifié rétablit l'article 3 bis, qui demandait un rapport au Parlement sur l'accès aux soins des étudiants portant notamment sur la couverture santé complémentaire, et que la commission des affaires sociales a supprimé, considérant que de nombreuses données existent déjà sur le sujet, notamment à travers les travaux de l'Observatoire de la vie étudiante. Les réflexions concernant la couverture complémentaire et les moyens de l'améliorer ne sont pas spécifiques, en outre, au public étudiant.

Enfin, s'il s'agit, comme le mentionne l'objet de l'amendement, de faire un bilan de l'application de la réforme opérée par l'article 3 du présent projet de loi et de ses conséquences sur l'accès aux soins, le délai de six mois prévu pour la remise de ce rapport n'est pas opérant, car la suppression du régime étudiant ne sera engagée progressivement qu'à compter de la rentrée universitaire 2018.

A cet égard, l'article 3 prévoit déjà un bilan d'application remis au Parlement, d'ici à septembre 2021. Ce délai paraît plus adéquat pour tirer des conclusions sur les effets de la réforme, y compris en termes d'accès aux soins des étudiants. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122 rectifié.*

**TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 3</b> <b>Suppression du régime de sécurité sociale applicable aux étudiants</b>			
M. OUZOULIAS	20 rect.	Fixation à 5 du nombre de représentants des associations étudiantes au sein du conseil de la Cnam.	Défavorable
Mme MÉLOT	42 rect. <i>bis</i>	Introduction d'un représentant des mutuelles étudiantes au sein du conseil de la Cnam.	Défavorable
M. LAFON	60 rect.	Introduction d'un représentant des mutuelles étudiantes au sein du conseil de la Cnam.	Défavorable
Mme MÉLOT	43 rect.	Mission de prévention des mutuelles étudiantes, aux côtés des organismes gestionnaires des régimes obligatoires, en direction des jeunes de 16 à 25 ans.	Défavorable
M. LAFON	162	Mission de prévention des mutuelles étudiantes, aux côtés des organismes gestionnaires des régimes obligatoires, en direction des jeunes de 16 à 25 ans.	Défavorable
M. OUZOULIAS	30	Association des services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable
M. OUZOULIAS	21	Extension du champ des actions de prévention conduites par les régimes obligatoires aux jeunes de 16 à 28 ans.	Sagesse
M. KENNEL	93 rect.	Extension du champ des actions de prévention conduites par les régimes obligatoires aux jeunes de 16 à 28 ans.	Sagesse
Mme MÉLOT	147 rect.	Extension du champ des actions de prévention conduites par les régimes obligatoires aux jeunes de 16 à 28 ans.	Sagesse
M. KENNEL	92 rect. <i>ter</i>	Association des services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants et des conférences de chefs d'établissements d'enseignement supérieur à la conférence de prévention étudiante.	Favorable
Mme MÉLOT	44 rect.	Rôle des mutuelles étudiantes de coordination des actions de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable
M. LAFON	163	Association des mutuelles étudiantes à la définition du programme de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable
Mme MÉLOT	157 rect.	Association des conférences de chefs d'établissement à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable
Mme MÉLOT	156 rect.	Association des services communs universitaires à la conduite des actions de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable
M. LAFON	164	Rôle de coordination des mutuelles étudiantes des actions de prévention en santé en direction des étudiants.	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 3 bis (Supprimé)</b> <b>Rapport au Parlement sur l'accès aux soins des étudiants</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Sylvie ROBERT	122 rect.	Rétablissement de l'article 3 bis demandant un rapport au Parlement sur l'accès aux soins des étudiants.	Défavorable

*La réunion est close à 11 h 10.*



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

**Mardi 6 février 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques  
2024 - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons ce matin les amendements au texte de la commission sur les articles qui nous ont été délégués au fond.

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Les amendements n<sup>os</sup> 40 et 1 rectifié reconnaissent aux filiales du Comité international olympique (CIO) et du Comité international paralympique (CIP) la qualité d'organes chargés de l'organisation des Jeux avec les droits propres à ce statut.

Le CIO a évoqué la semaine dernière la nécessité de mentionner les filiales du CIO afin de préserver le statut de l'*Olympic Broadcasting Services* (OBS). Toutefois, aucune analyse juridique n'est venue appuyer cette demande et le caractère très général de cette mention non limitative des filiales pose problème.

Dans l'attente d'un éclairage du Gouvernement, sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n<sup>os</sup> 40 et 1 rectifié.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'objectif de parité au sein des organes de direction du sport, visé par l'amendement n<sup>o</sup> 19 rectifié *bis*, est légitime car le sport concerne autant les femmes que les hommes et le sport féminin souffre d'un déficit d'exposition. Cependant, je n'ai pu interroger le CNOSF sur cette rédaction ; faut-il anticiper sur la conclusion des travaux en cours, évoqués dans l'objet de l'amendement, en modifiant la loi dès maintenant ? Interrogeons le Gouvernement sur ce sujet. Sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 19 rectifié bis.*

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'objet de l'amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié *bis* est similaire à celui du précédent. Pour les mêmes raisons, sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n<sup>o</sup> 20 rectifié bis.*

## *Article 2*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 2 rectifié aligne le régime de protection du terme « olympique » sur celui de « Jeux Olympiques », en revenant sur une rédaction de l'Assemblée nationale, pour garantir aux partenaires privés l'exclusivité de l'utilisation des marques olympiques. C'est aussi l'objet de cet article 2, qui correspond à une demande du CIO et à un engagement de la France dans le cadre de la candidature de Paris.

L'intention est louable mais en premier lieu, le degré de protection dont la jurisprudence de la Cour de cassation fait bénéficier l'ensemble des propriétés olympiques est très élevé. Les marques olympiques sont déjà les seules à être protégées au niveau législatif dans le code du sport, et sont reconnues comme des « marques notoires » au sens de la convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété intellectuelle. Au-delà de l'effet d'affichage, il n'est pas certain que l'article 2 soit beaucoup plus protecteur que ce qui existait déjà avant.

En deuxième lieu, nos collègues députés ont souhaité préserver la possibilité d'un usage normal de certains termes. Il nous faudra parvenir à un accord en CMP pour éviter des délais douloureux pour tous, c'est pourquoi il convient de tenir compte des remarques de l'Assemblée ; et cet amendement serait, symboliquement, contraire à cet objectif.

Enfin, le Conseil d'État avait, dans son avis sur le projet de loi, estimé que la protection absolue dont il était prévu de faire bénéficier les termes « olympique », « olympien » et « olympienne » était excessive, ce qui a motivé la rédaction de nos collègues de l'Assemblée. Le texte adopté en commission de la culture prend cet élément en compte. En cas de dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le juge constitutionnel pourrait trouver pertinent l'avis du Conseil d'État, et ainsi, en censurant ces dispositions, priver ces termes de toute protection.

Pour toutes ces raisons, retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'amendement rédactionnel n° 41 intervertit les mots « olympiade » et « olympisme » dans le texte de l'article. La commission avait retenu l'ordre alphabétique. J'ai du mal à discerner l'objet de cet amendement. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Cet amendement touche à une question essentielle, qui a fait l'objet de discussions nourries ces derniers jours entre le CIO et le Gouvernement : la propriété des symboles et des intitulés olympiques. La rédaction de mon amendement correspond exactement à l'accord trouvé entre les parties prenantes et à la position du mouvement sportif. Remplacer « Jeux Olympiques » par « olympique » dans les textes ouvrirait la porte à de nombreux contentieux sur l'exploitation commerciale du terme. Les enjeux financiers sont considérables.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous indiquez pourtant dans l'objet que l'amendement est rédactionnel... Je propose que nous abordions la question en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.*



### *Article 3*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Les amendements n<sup>os</sup> 6, 21 rectifié, 27 et 44 ont pour objet commun de différer l'entrée en vigueur des dérogations aux règles d'affichage ; le n<sup>o</sup> 6, de plus, en limite le champ aux dispositifs porteurs d'un message universel de paix, d'amitié et de fraternité entre les peuples.

Or l'article 3 du projet de loi encadre déjà strictement les possibilités de dérogation aux règles d'affichage. D'une part, elles ne pourront concerner que les symboles non commerciaux liés aux Jeux ; d'autre part, elles n'interviendront que de manière ponctuelle, par exemple à l'occasion de manifestations, et seront circonscrites au site de ces manifestations.

Différer l'entrée en vigueur de ces dérogations de plus de deux ans, voire de près de quatre ans s'agissant de l'amendement n<sup>o</sup> 44, ne fera que retarder l'organisation ou rendre moins visibles les opérations destinées à mobiliser les citoyens autour de cet événement, qui peut constituer un formidable vecteur pour promouvoir le sport et la culture.

Enfin, limiter les dérogations aux dispositifs qui comportent un message universel de paix, d'amitié et de fraternité entre les peuples pourrait rendre impossible l'affichage de ceux qui comporteraient seulement le logo « Paris 2024 » ou les anneaux olympiques, de même que des enseignes et pré-enseignes qui seront apposés sur les sites de compétition et à proximité au moment des Jeux. Avis défavorable.

**M. Pierre Laurent.** – Dans notre amendement, les anneaux olympiques sont inclus dans les symboles porteurs d'un message de paix, d'amitié et de fraternité.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 6, 21 rectifié, 27 et 44.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'amendement n<sup>o</sup> 45 substitue au régime déclaratif un régime d'autorisation pour tout pavoisement des symboles olympiques sur les monuments historiques, les monuments naturels et dans les sites classés.

L'intention de protéger les joyaux de notre patrimoine est compréhensible, mais le pavoisement n'aura pas lieu en continu d'ici aux Jeux Olympiques ; il sera limité à des événements ponctuels.

De plus, le code de l'environnement offre déjà la possibilité d'installer des bâches publicitaires au cours de travaux sur les monuments historiques pour financer ces derniers. C'est le cas en ce moment de la colonne de Juillet place de la Bastille.

Enfin, c'est le Conseil d'État qui, dans son avis, a préconisé la formule de la déclaration préalable.

Au demeurant, la formule n'empêche pas le contrôle, puisque l'autorité administrative aura toute latitude pour juger, avant l'événement, de l'adéquation et de la proportionnalité du dispositif, pour s'y opposer ou pour en encadrer l'installation. Cette formule présente en revanche l'avantage de ne pas retarder la date dudit événement, dont la programmation doit évidemment être déterminée longtemps à l'avance.

Pour ces raisons, avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 45.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – La législation française en matière de publicité confie la police de l’affichage au maire dès lors que la commune s’est dotée d’un règlement local de publicité.

Comme la maire de Paris est signataire du contrat de ville hôte avec le CNOSF et que les collectivités territoriales qui vont accueillir des sites olympiques ont également signé des lettres d’engagement, les amendements n<sup>os</sup> 46 et 22 rectifié *bis* visent à écarter le risque d’un conflit d’intérêt qui pourrait être préjudiciable à notre patrimoine.

À la lumière des auditions que j’ai conduites, le risque est limité par le fait que la maire de Paris n’est pas partie au Comité d’organisation des Jeux olympiques et Paralympiques (Cojop), chargé des liens avec les partenaires marketing et signataire du futur accord sur le plan de marketing, mais seulement à la Solideo.

De plus, il semble que le préfet de Paris ne dispose pas des services compétents pour instruire l’ensemble des demandes à la place des services de la Ville. Il ne peut se substituer à la maire de Paris que très ponctuellement, s’il est saisi pour une défaillance. Peut-être la ministre nous éclaircira-t-elle sur ce sujet. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 46 et 22 rectifié bis.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 14 rectifié limite l’impact environnemental des dérogations accordées aux supports de pavoisement en les réservant aux dispositifs non lumineux. Néanmoins, les projections sur les façades me paraissent susceptibles de causer moins de dommages et d’être de plus courte durée que l’installation de bâches ou de panneaux. Elles sont de plus en plus fréquemment utilisées et les procédés sont susceptibles d’évoluer encore d’ici à 2024. Avis défavorable.

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

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Il est difficile de ne pas souscrire aux principes fondamentaux de l’olympisme, à l’affichage desquels l’amendement n° 26 rectifié étend le bénéfice des dérogations prévues à l’article 3. En revanche, il paraît difficile de condenser ces principes, définis par la Charte olympique comme « *une philosophie de vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l’esprit* », sur une bannière à la fois lisible et de dimensions raisonnables.

Il me semble par conséquent plus raisonnable que les affiches et bannières liées aux Jeux Olympiques comportent uniquement les symboles olympiques et paralympiques. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Françoise Laborde.** – Je souhaite que l’amendement soit discuté en séance. Je me suis promis d’être le poil à gratter de cette commission sur ce point jusqu’en 2024. L’article 50 de la Charte de l’olympisme doit être respecté, et j’y veillerai à chaque fois que l’occasion s’en présentera.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – C’est donc un avis défavorable.

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

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Je partage la volonté, dont témoigne l’amendement n° 23 rectifié *bis*, de garantir que les dispositifs d’affichage soient les plus

propres possible. Le développement durable est inscrit au cœur du projet des Jeux de Paris en 2024, le dossier de candidature s'appuyant sur la notion de « Jeux propres et responsables ».

Malheureusement, la rédaction de cet amendement est imprécise : comment apprécier si les matériaux recyclables auront, ou non, été privilégiés ? Par conséquent, avis défavorable, même si ce débat nous donne l'occasion de marquer notre attachement à des Jeux de 2024 sobres et écologiques.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié bis.*

#### **Article 4**

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Les organisateurs des Jeux que nous avons auditionnés nous ont assuré que le périmètre dérogatoire, que l'amendement n° 47 réduit de 500 mètres à 400 mètres, ne serait pas intégralement couvert de publicités.

La distance de 500 mètres répond à deux préoccupations. D'une part, le CIO s'était enquis en 2015, dans un questionnaire adressé aux villes candidates pour l'organisation des Jeux en 2024, des conditions d'acquisition de tous les espaces publicitaires sur les lieux des compétitions ou des manifestations et activités officielles organisées en relation avec les Jeux Olympiques, situés dans un périmètre d'un rayon de 500 mètres autour de ces emplacements.

D'autre part, la distance de cinq cents mètres est utilisée en droit français pour déterminer le périmètre automatique des abords autour des monuments historiques. Comme ces dérogations ont vocation à délimiter les abords des sites olympiques, il était logique de conserver cette référence. Avis défavorable.

**M. Pierre Ouzoulias.** – La notion de co-visibilité n'est pas reprise dans le texte. Ce n'est donc pas une transposition complète du code du patrimoine.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Une version de l'amendement n° 48 a déjà été examinée à l'Assemblée nationale en première lecture. La rapporteure avait alors observé que les gares et les aéroports pourraient être considérés comme « nécessaires au déroulement des Jeux », ce qui aurait pour effet d'étendre le champ des zones dans lesquelles les dérogations sont autorisées, et non de le restreindre comme le prévoyait l'amendement.

De plus, lors de leur audition par notre commission, Tony Estanguet et Étienne Thobois ont indiqué que les revenus des publicités en faveur des partenaires du CIO et du Cojop pourraient contribuer au financement des « fanzones » mises en place par les collectivités territoriales. Cette ressource financière est appréciable pour les municipalités dans la perspective des Jeux. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Pour limiter le risque des « éléphants blancs », la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2024 s'est appuyée autant que possible sur les équipements sportifs existants, mais aussi sur le patrimoine. L'affichage de publicités commerciales sur les sites olympiques et leurs abords fait partie des obligations qui figurent dans le contrat de ville hôte, et auxquelles la ville de Paris et le CNOSF ont souscrit.

Il s'agit également d'un élément important de l'équilibre financier des Jeux, les recettes publicitaires devant constituer près du tiers du budget du Cojop.

Certes, ces dérogations se traduiront par une pollution visuelle sur le patrimoine, mais limitée à une période de trois mois autour du déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques ; et seuls les monuments historiques qui abritent des compétitions seront concernés.

Enfin, aucune publicité ne pourra être apposée sans avoir fait l'objet d'une autorisation préalable et des critères précis en encadrent la délivrance.

Par conséquent, avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 7 et 49 qui interdisent la publicité sur les monuments historiques et naturels et les sites classés.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 7 et 49.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – La consommation d'alcool est un enjeu majeur de santé publique. L'amendement n° 39 interdit l'application des dérogations en matière de publicité aux alcooliers. Or le CIO est libre de choisir les partenaires avec lesquels il souhaite contracter ; et il ne nous appartient pas de le limiter dans ses choix. Lors des dernières éditions des Jeux olympiques, aucun alcoolier ne figurait parmi la liste des partenaires du CIO. Nous pouvons néanmoins adresser un message au Cojop afin qu'il prenne en compte, dans le choix de ses partenaires, cet enjeu majeur de santé publique. Enfin, à la différence des championnats de football par exemple, la publicité est interdite à l'intérieur des sites de compétition.

Je suggère donc un retrait de l'amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'intention de l'amendement n° 16 rectifié, qui garantit que le contribuable français ne se verra pas imputer les frais de réparation de dommages causés par un dispositif publicitaire dérogatoire, est parfaitement compréhensible ; mais il est satisfait par les règles générales en matière de responsabilité définies par l'article 1242 du code civil.

De plus, l'amendement n'évoque que le cas d'un dommage qui pourrait être causé à un site, alors qu'il conviendrait également de prendre en considération la possibilité d'une atteinte à la sécurité des personnes.

Peut-être la ministre pourra-t-elle nous confirmer que les autorisations de publicité délivrées par l'autorité chargée de la police de l'affichage comporteront une clause précisant que le permissionnaire est responsable de tous les accidents et dommages pouvant résulter de son dispositif publicitaire, et qu'il est tenu de le maintenir en permanence en bon état et à ses frais exclusifs.

Dans ces conditions, je suggère un retrait de l'amendement.

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

*Article 17 bis*

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 28 complète le texte adopté par notre commission, qui a voulu assurer un droit d'information du Parlement sur l'activité du Cojop, en précisant que le rapport annuel portera également sur l'activité des comités des rémunérations et d'audit. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 28.*

**Mme Mireille Jouve.** – La commission avait voulu renforcer la transparence en prévoyant une information du Sénat sur les rémunérations des membres du Cojop ; cet amendement, en cohérence avec cette volonté, l'a étendue aux activités des trois organismes de contrôle du Cojop : les comités d'éthique, des rémunérations et d'audit. Je vous remercie d'y avoir donné un avis favorable.

**M. Pierre Laurent.** – J'apprends que les amendements sur les droits audiovisuels déposés par le groupe CRCE ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 ; sur quel fondement ? Je ne vois pas de lien entre cet article et l'exonération des collectivités territoriales et associations sportives organisatrices d'événements.

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – Je viens d'en être informé. Il semble que la justification soit un risque de contentieux entre la chaîne Discovery, qui se considérerait victime d'un préjudice financier, et l'État. Pour tout vous dire, je suis moi-même assez dubitatif.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Ce n'est pas fondé juridiquement ! Tous les amendements sont susceptibles d'engendrer des contentieux. C'est un véritable abus de pouvoir.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous aurons l'occasion d'aborder ce point en séance. La question des droits de diffusion est un sujet de préoccupation partagé.

**M. Pierre Laurent.** – S'il n'y a plus d'amendements, il n'y aura pas de discussion en séance... On évacue le débat !

**Mme Maryvonne Blondin.** – Oui !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je partage votre avis. Il faut trouver une porte d'entrée pour que cette discussion ait lieu. Quoi qu'il en soit, la commission des finances est souveraine et nous ne pouvons que constater les irrecevabilités.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Une telle interprétation de l'article 40 présente un risque constitutionnel au regard de la restriction du droit d'amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous échangerons avec la commission des finances sur le sujet.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je partage les interrogations de mes collègues. Le risque de contentieux peut être opposé à un très grand nombre d'amendements. On aurait pu le faire, par exemple, lors de l'examen de la taxe sur les dividendes... Cela mérite un débat.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Trouvons un moyen d’ouvrir le débat.

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis.** – J’ai moi aussi été surpris par cet avis, et j’évoquerai la question dans mon intervention en séance.

*La réunion est close à 10 heures.*

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi relatif à l’orientation et à la réussite des étudiants - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous devons examiner 185 amendements ; je vous propose de réserver les débats à la séance publique... Nous devons d’abord nous prononcer sur une motion 193 tendant à opposer l’exception d’irrecevabilité.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Si le Sénat adopte cette motion, nous reviendrons au système de tirage au sort, que la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) et le Conseil d’État ont mis le Gouvernement en demeure de réformer. Ce serait intenable, il faut avancer.

**Mme Laure Darcos.** – J’ai passé le week-end sur *Parcoursup* pour mon fils ; je vous livre donc l’expérience d’une maman : on ne peut pas valider certains vœux car, la loi n’étant pas votée, il est impossible de payer les quelque 35 euros nécessaires.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes contraints par le calendrier universitaire, car il faut préparer la rentrée, mais nous aurions préféré avoir le temps de la réflexion... Voter cette motion nous empêcherait d’examiner le texte. Mieux vaut profiter du débat pour exprimer nos objections.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 193 opposant l’exception d’irrecevabilité au projet de loi.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

*La commission adopte d’abord les amendements CULT-1 à CULT-7 du rapporteur.*

Article 1 <sup>er</sup> Accès au premier cycle de l’enseignement supérieur			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. GROSPERRIN	CULT-1	Publication des algorithmes locaux	<b>Adopté</b>
M. GROSPERRIN	CULT-2	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>

M. GROSPERRIN	CULT-3	Possibilité de dérogation à l'obligation de rejoindre <i>Parcoursup</i> au plus tard le 1 <sup>er</sup> janvier 2019	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. GROSPERRIN	CULT-4	Apparition de nouvelles filières et de nouveaux métiers	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. GROSPERRIN	CULT-5	Maîtrise de la langue française	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> Contribution destinée à favoriser l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants			
M. GROSPERRIN	CULT-6	Modification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
M. GROSPERRIN	CULT-7	Extension aux écoles d'art et de beaux-arts	<b>Adopté</b>

*Puis, la commission adopte les avis suivants :*

<b>Motion</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	193	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> Accès au premier cycle de l'enseignement supérieur		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. OUZOULIAS	3	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	173	<b>Sagesse</b>
Mme LABORDE	143	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	85 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme LABORDE	141	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	84	<b>Demande de retrait</b>
Mme Sylvie ROBERT	101 rect.	<b>Favorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	102 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	131	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	103 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	4	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	81 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	54 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	64 rect.	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	86 rect.	<b>Favorable</b>

M. ASSOULINE	104 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme LABORDE	146	<b>Défavorable</b>
Mme DINDAR	89 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	5	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	7	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	105 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	8	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	9	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	106 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	57 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MALHURET	82 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	144	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	145	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	10	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	11	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	65 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	83	<b>Demande de retrait</b>
M. OUZOULIAS	31	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	107 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CONWAY-MOURET	2	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	132	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	6	<b>Demande de retrait</b>
M. RAYNAL	108 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	12	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	36	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	160 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. OUZOULIAS	13	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme MÉLOT	155 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme Sylvie ROBERT	109 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	32	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	111 rect.	<b>Défavorable</b>



Mme LABORDE	133	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	134	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	135	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	14	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	17 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	116 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	188	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme LABORDE	138	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	154 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme LABORDE	137	<b>Favorable</b>
Mme LABORDE	139	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	166	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	33	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	136 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	80	<b>Demande de retrait</b>
M. OUZOULIAS	18	<b>Défavorable</b>
M. SAVIN	91 rect. ter	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	34	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	187	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	15	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	175	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	49 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	94 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	174	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. PACCAUD	180 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CONWAY-MOURET	112 rect.	<b>Irrecevable</b>
Mme LABORDE	184	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	185	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	113 rect.	<b>Favorable</b>
Mme LABORDE	186	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	128 rect.	<b>Défavorable</b>

M. GRAND	66 rect.	<b>Sagesse</b>
M. HASSANI	171	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	16	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	52 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	182	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	183	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	115 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	114 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	59 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. LAFON	167 rect.	<b>Favorable</b>
Mme DESEYNE	191 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	165	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	79	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après Article 1<sup>er</sup></b>		
M. ROUX	117 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	55 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	172 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Articles additionnels après Article 2</b>		
Mme MÉLOT	78	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	77 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. PIEDNOIR	176 rect.	<b>Favorable</b>
M. MALHURET	76 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	68 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. GRAND	69 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme MÉLOT	75	<b>Favorable</b>
M. PACCAUD	179 rect.	<b>Favorable</b>
Mme LABORDE	140	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 2 bis A</b> Rapports des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants		
M. BRISSON	148 rect. Ter	<b>Favorable</b>
M. KENNEL	192 rect. Bis	<b>Favorable</b>
M. KENNEL	97 rect. quater	<b>Satisfait ou sans objet</b>

M. KENNEL	98 rect. quater	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Articles additionnels après Article 2 bis A</b>		
M. CARLE	189 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	99 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KENNEL	95 rect. quinquies	<b>Favorable</b>
M. KENNEL	96 rect. quinquies	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 ter</b> Enseignement modulaire capitalisable		
M. OUZOULIAS	19	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	56 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. LAFON	168 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Articles additionnels après Article 2 ter</b>		
Mme MONIER	121 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. REICHARDT	129 rect. ter	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	39 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	70 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	73 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	74 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	118 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	119 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	120 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> Contribution destinée à favoriser l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants		
M. OUZOULIAS	41	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	45 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	63 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	48	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	51	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	71 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme Sylvie ROBERT	123 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	142	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	25	<b>Défavorable</b>

M. OUZOULIAS	26	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	27	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	124 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	125 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	153 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	161 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4</b>		
M. GRAND	72 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b> Droit de césure		
M. PACCAUD	177	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	28	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	35	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	178	<b>Défavorable</b>
Mme Gisèle JOURDA	149	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après Article 5</b>		
Mme MÉLOT	47	<b>Irrecevable</b>
Mme MÉLOT	46	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	50 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b> Application outre-mer		
Mme TETUANUI	130 rect. quater	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. POADJA	151 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. POADJA	152 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	100	<b>Retiré</b>
Mme TETUANUI	159 rect. quater	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. POADJA	150 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme TETUANUI	181 rect. quater	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. OUZOULIAS	29 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après Article 6</b>		
Mme DINDAR	87 rect. quater	<b>Défavorable</b>
Mme DINDAR	88 rect. ter	<b>Irrecevable</b>

M. LAFON	169 rect.	<b>Favorable</b>
Mme DINDAR	90 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. THÉOPHILE	170	<b>Retiré</b>
<b>Article 7 (Supprimé)</b> Rapport du Gouvernement sur le bilan de la loi		
Mme Sylvie ROBERT	126 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après Article 7 (Supprimé)</b>		
M. MONTAUGÉ	158 rect. quater	<b>Irrecevable</b>
Mme Sylvie ROBERT	127 rect.	<b>Défavorable</b>

### **Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Morin-Desailly, M. Jacques Groperrin, Mme Frédérique Gerbaud, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, M. David Assouline et M. Antoine Karam comme membres titulaires, et de M. Jean-Claude Carle, Mme Laure Darcos, Mme Nadine Grelet-Certanis, Mme Mireille Jouve, M. Laurent Lafon, M. Pierre Ouzoulias et M. Olivier Paccaud comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants.*

### **Proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Lorsque j'ai accepté d'être rapporteure de cette proposition de loi, je ne prévoyais pas qu'elle déchaînerait de telles passions. Beaucoup d'entre vous ont subi un déferlement de mails passionnés, parfois mensongers, affirmant notamment que la volonté sous-jacente à la proposition de loi était de tuer l'école libre. Si certains nourrissent des inquiétudes à ce sujet, je les rassure : ce ne sont pas deux sénatrices d'Ille-et-Vilaine et de Vendée qui souhaitent empêcher l'ouverture ou le maintien d'écoles privées !

La proposition de loi reprend mot pour mot un amendement que le Sénat avait adopté à l'article 39 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, à l'initiative de la commission spéciale dont plusieurs d'entre nous faisaient partie. Il s'agissait d'une réponse au Gouvernement, qui tentait d'imposer un régime d'autorisation préalable pour l'ouverture des écoles privées. L'amendement démontrait qu'il était possible de conserver un régime déclaratif tout en l'actualisant et le sécurisant. Le Conseil constitutionnel censura l'article 39, adopté dans la rédaction du Gouvernement, pour des raisons de forme. Cette décision, certes respectueuse des libertés publiques, ne résolvait pas le problème que pose le régime actuel, dépassé, incohérent et dangereux.

Il se décline en trois procédures distinctes, en fonction de la nature de l'enseignement dispensé par l'établissement - premier degré, second degré général ou enseignement technique. Ces procédures ont été définies respectivement par les lois Goblet du 30 octobre 1886, Falloux du 15 mars 1850 et Astier du 25 juillet 1919. Elles font intervenir, à chaque fois de manière différente, le maire, l'autorité académique, le préfet et le procureur de la République. Elles fixent des délais extrêmement brefs au maire et aux services de l'État - respectivement huit jours et un mois, pour des décisions à prendre souvent en période estivale - et ces derniers ne peuvent s'opposer à l'ouverture de l'établissement que pour des motifs liés aux bonnes mœurs et à l'hygiène ; pour l'enseignement technique, sont pris en compte l'ordre public et la nature de l'enseignement dispensé. Curieusement, il est impossible de s'opposer à une ouverture sur les critères de fermeture de l'établissement, comme l'absence de diplôme du directeur ou sa condamnation pour crime ou délit contraire à la moralité.

Les possibilités d'action après l'ouverture de l'école sont également minces, ce qui place les élus et les services de l'Etat devant le fait accompli. Une école ayant ouvert en méconnaissance des obligations légales ne peut être fermée que par le juge judiciaire, ce qui implique des délais assez longs.

Le caractère obsolète de ces dispositions a été mis en lumière à la faveur de l'engouement nouveau pour les écoles hors contrat. Je n'émetts aucun jugement de valeur sur ce phénomène, dont les causes sont multiples : individualisme croissant, défiance vis-à-vis de l'école publique voire du privé sous contrat, choix d'une éducation religieuse, préférence pour des pédagogies alternatives... La fréquentation des écoles hors contrat s'accroît vivement, surtout dans le premier degré : le nombre d'écoles et d'élèves y a plus que doublé entre 2011 et 2017.

Mais face à des phénomènes de radicalisation religieuse, de sectarisme, d'amateurisme ou d'insuffisance pédagogique, l'inadéquation et la dangerosité des dispositions actuelles sont patentées. L'école al-Badr de Toulouse, légalement ouverte, a été fermée par une décision du tribunal correctionnel en décembre 2016 après quatre contrôles des services de l'éducation nationale et presque deux ans de procédure. Mais lorsque la même équipe pédagogique dépose à l'été 2017 une déclaration d'ouverture - dans les mêmes locaux - l'opposition du recteur est jugée illégale car fondée uniquement sur les bonnes mœurs, et annulée ! Les enfants sont en danger et nous ne saurions, par notre inaction, être complices de cette situation.

Il faut concilier plusieurs principes juridiques : le droit de créer un établissement d'enseignement et le droit des parents de choisir l'instruction de leur enfant, qui participent de la liberté de l'enseignement, laquelle constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ; le droit de l'enfant à l'instruction, défini à l'article L. 111-1 du code de l'éducation et par divers engagements internationaux - dont la Déclaration universelle des droits de l'homme. Un équilibre doit aussi être trouvé entre protection des enfants et facilité d'ouverture d'une école : mettre la marche trop haut risquerait de reporter une partie des projets d'école vers l'instruction à domicile et les écoles clandestines.

C'est cet équilibre auquel parvient la proposition de loi de Françoise Gatel, dont plusieurs d'entre nous, appartenant à des groupes différents, sont signataires, ainsi que les présidents de la commission des lois et de la commission des affaires sociales.

Son article premier simplifie le droit existant pour l'ouverture des établissements. Il unifie les trois régimes d'ouverture et les encadre mieux en allongeant les délais d'examen

et en ménageant la possibilité de s'opposer à l'ouverture d'une école pour des motifs qui justifieraient sa fermeture. L'autre priorité de la proposition de loi est le renforcement du contrôle *a posteriori*. Il y a en effet des limites au contrôle sur pièces au moment de l'ouverture : l'enseignement dispensé ne peut s'apprécier que lorsque l'école fonctionne. Les deux phases du contrôle, à l'ouverture et après, sont complémentaires. Malgré un sursaut des services de l'État après 2015, les vérifications sont encore lacunaires et, lorsque des manquements sont constatés, les procédures sont insuffisamment claires et opérationnelles. L'article 2 les clarifie et les renforce.

Enfin, dans le même esprit de simplification, qui bénéficiera aux porteurs de projets comme aux élus et aux services de l'État, la proposition de loi harmonise les conditions d'exercice des directeurs et enseignants des établissements privés, qui diffèrent fortement entre le premier, le second degré et l'enseignement technique. Là encore, le droit en vigueur est curieusement beaucoup plus contraignant pour les établissements techniques que pour l'enseignement général et particulièrement le primaire, alors que c'est à ces stades que la conscience des enfants est la plus fragile.

À l'article premier, l'amendement que je vous soumetts - avec l'accord de Mme Gatel - simplifie encore les procédures. À la place des deux déclarations existantes, une seule sera effectuée auprès des services académiques, qui joueront un rôle de guichet unique. Les délais d'opposition sont unifiés à trois mois pour tous les acteurs, y compris le maire, et les motifs d'opposition sont rénovés : ordre public ; protection de l'enfance et de la jeunesse - qui remplace l'hygiène et les bonnes mœurs ; méconnaissance des conditions d'exercice du demandeur et du directeur, qui sont désormais clairement distingués - ce qui va dans le sens d'un plus grand respect de la liberté de créer une école ; méconnaissance du caractère scolaire ou technique de l'établissement projeté. Enfin, parce qu'il s'agit de la solution offrant la plus grande sécurité juridique, les modalités de constitution du dossier sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Je vous propose également une nouvelle rédaction de l'article 2, qui porte sur le contrôle de l'enseignement dispensé par les établissements hors contrat. Dans sa version initiale, la proposition de loi prévoyait un contrôle annuel de l'ensemble des classes hors contrat. Cette solution paraissait intéressante mais n'est pas réaliste, compte tenu des moyens disponibles, qu'elle aboutirait à disperser. En revanche, je vous propose de prévoir un contrôle obligatoire lors de la première année d'exercice, qui semble le minimum. Malheureusement, cela n'est pas encore le cas : 73 % seulement des écoles ayant ouvert à la rentrée 2017 seront contrôlées d'ici fin juin. Afin de contrôler la moralité des enseignants selon les mêmes modalités que leurs homologues du public et du privé sous contrat, je propose d'introduire une déclaration annuelle, à chaque rentrée, des noms et titres des enseignants. Le reste de mon amendement consiste en des modifications d'ordre rédactionnel qui clarifieront la procédure.

À l'article 3, j'ai entrepris une unification ambitieuse des conditions d'exercice des directeurs et des enseignants, tous niveaux confondus. Il s'agissait d'une demande forte des établissements privés, qui accueillent souvent des élèves de la maternelle à la terminale, voire au-delà, et sont gênés par la diversité des conditions prévues dans le droit en vigueur.

Enfin, je vous propose un article additionnel qui réalise diverses coordinations dans les codes pénal, des impôts, du travail et de l'éducation.

Voilà dans quel état d'esprit j'ai travaillé. J'ai entendu l'ensemble des parties prenantes et rencontré les services de différentes académies. Ce que je vous présente est le fruit d'un travail de compromis, qui vise à instituer un régime le plus simple et le plus efficace possible, tant du point de vue des citoyens que des élus et de l'État. Cette proposition de loi répond à un véritable problème, que nous ne pouvons pas ignorer, et qui, faute d'une action déterminée, ira en s'amplifiant.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci pour cet exposé très clair, sur un sujet sensible qui ne peut laisser indifférents les élus locaux que nous sommes ou avons été.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Notre rapporteure, et je l'en remercie, a conduit un travail de grande qualité, sur un sujet aussi sensible que complexe à traiter, soumis à des influences opposées parfois virulentes. Lors de l'examen de la loi égalité et citoyenneté, nous en avons déjà discuté âprement : à l'article 39, où le Gouvernement d'alors souhaitait imposer un régime d'autorisation pour l'ouverture d'un établissement hors contrat, nous avons finalement adopté un amendement de compromis à l'initiative de notre commission spéciale. L'Assemblée nationale préféra rétablir son texte initial, qui fut censuré par le Conseil constitutionnel pour des raisons de forme, non de fond.

Vous avez dressé un effrayant état de lieux. Or, la présente proposition de loi me semble manquer d'ambition. L'introduction d'une procédure d'autorisation, à laquelle le groupe socialiste et républicain est attaché, représenterait une garantie bien supérieure à celle de la déclaration, quand bien même celle-ci serait assortie de contrôles plus systématiques, promesse dont on peut douter de l'effectivité compte tenu de la croissance du nombre d'établissements hors contrat.

Que l'on ne se méprenne pas : nous n'avons aucune opposition de principe à l'encontre de l'enseignement confessionnel, qui d'ailleurs s'inscrit majoritairement dans le cadre contractuel. Nous sommes en revanche inquiets du développement des écoles hors contrat, qui prolifèrent sous le régime peu regardant de la déclaration. Nous vous proposerons donc un amendement visant, à l'article 1<sup>er</sup>, à établir, pour l'ouverture de ces écoles, un régime d'autorisation. Les articles 2 et 3, d'ordre technique et administratif, n'appellent de notre part aucune remarque.

**Mme Françoise Laborde.** – Je remercie Mme Billon pour sa présentation étayée et fort intéressante. Jacques-Bernard Magner a parfaitement résumé l'historique de notre débat, ainsi que les raisons formelles de la censure du Conseil constitutionnel. Le groupe RDSE partage ses remarques et la préférence qu'il a exprimée en faveur d'un régime d'autorisation. Sous réserve de la prise en compte de nos propositions communes en ce sens, il votera en faveur de la proposition de loi.

Vous avez mentionné, madame la rapporteure, l'existence de « phénomènes de radicalisation religieuse, de sectarisme, d'amateurisme ou d'insuffisance pédagogique » dans les établissements hors contrat. Confrontés à de telles dérives, nous devons prioritairement défendre l'école publique, voire l'école privée sous contrat, et prêter la plus grande attention à l'enseignement hors contrat. Vous avez également indiqué que 73 % des établissements hors contrat ouverts à la rentrée de septembre 2017 auront fait l'objet d'un contrôle durant l'année scolaire. Pourriez-vous nous en préciser le nombre ?



**M. Jean-Claude Carle.** – J’observe, parmi vos propositions, trois avancées utiles, sur un sujet qui déchaîne les passions : l’allongement et l’harmonisation des délais d’opposition et l’unification des régimes entre enseignement primaire, secondaire et technologique, l’installation d’un guichet unique pour simplifier la procédure de déclaration et l’obligation d’un contrôle *a posteriori* dans l’année suivant l’ouverture d’un établissement. Je partage votre opinion : il ne serait nullement réaliste d’imposer un contrôle annuel, compte tenu des effectifs limités de l’inspection. Il me semblerait toutefois utile, afin de lutter plus efficacement contre les phénomènes de radicalisation, de préciser que ces contrôles sont réalisés en coopération avec les services du ministère de l’intérieur. Je suis en revanche plus que circonspect sur votre choix de renvoyer à un décret en Conseil d’État la définition des modalités de constitution des dossiers de déclaration, qui, relevant du principe fondamental de liberté de l’enseignement, devrait être confiée au législateur. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

**M. Antoine Karam.** – Le groupe La République en Marche votera la proposition de loi, texte de clarification aussi nécessaire que courageux. Sans être hostile à l’enseignement privé hors contrat ni manifester la volonté d’imposer une maîtrise pointilleuse de la pédagogie, j’estime indispensable de mieux contrôler ces établissements, afin de mettre un frein aux dérives.

**Mme Colette Mélot.** – Le sujet de l’enseignement hors contrat préoccupe de nombreuses communes, notamment en Île-de-France. Dans l’intérêt des familles et des enfants, l’administration doit se montrer plus sévère en cas de risque ou de dérive avérée, sur la base de critères de jugement précisément définis. Favorable à la simplification et à l’encadrement des ouvertures d’établissements hors contrat, le groupe Les Indépendants – République et Territoires soutient la proposition de loi, en restant néanmoins vigilant quant aux modifications qui y seraient apportées par voie d’amendements.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je salue votre courage politique, il n’est pas simple d’intervenir en cette matière... Je partage nombre d’analyses exposées par nos collègues et, en particulier, la conviction de ceux qui, s’agissant de la création de nouveaux établissements, préfèrent au régime déclaratif une procédure d’autorisation. Le Gouvernement veut légiférer contre la propagation de fausses nouvelles. Pourquoi dès lors ne se donne-t-il pas les moyens d’intervenir efficacement contre ceux qui, dans certaines écoles, en abreuvent nos enfants ?

**M. Laurent Lafon.** – Le vide juridique actuel a placé de nombreuses collectivités territoriales dans une situation inconfortable. Le texte a bien évolué et la proposition de loi apporte des réponses équilibrées : le groupe UC la soutient pleinement.

**Mme Samia Ghali.** – L’essor de l’enseignement hors contrat représente une réalité extrêmement problématique à laquelle, en tant que maire d’arrondissement, j’ai été confrontée sans toujours disposer des outils pour y faire face. Je partage l’analyse de mon collègue Jacques-Bernard Magner ; j’y ajouterai une remarque sur le danger que représentent certains établissements, compte tenu de la faiblesse des enseignements dispensés, pour la scolarité des élèves. Veillons à l’effectivité du droit de tout enfant à l’instruction !

**M. Bruno Retailleau.** – Les établissements scolaires se partagent, en France, en trois ordres : l’école publique, l’école privée sous contrat et l’école privée hors contrat. Les deux premières ont réussi la massification de l’éducation, au prix, logique, de l’abandon de la prise en charge de besoins très spécifiques à certains élèves. Les écoles hors contrat interviennent dans ce cadre et leur action, complémentaire, m’apparaît nécessaire à bien des

endroits. Je pense notamment aux établissements Espérance banlieue dans nos quartiers défavorisés. L'enjeu est donc de préserver leur liberté et de lutter contre les dérives sectaires.

La liberté de l'enseignement est une liberté constitutionnelle, indissociable de la liberté, elle-même constitutionnelle, d'association. Il convient, en conséquence, de proportionner les mesures d'encadrement prévues par la proposition de loi pour ménager un équilibre entre l'impératif d'ordre public et la préservation de ces libertés. Les amendements que nous nous présenterons n'ont pas d'autre objectif. Fidèles à notre position lors du débat sur l'article 39 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, nous demeurons très défavorables au régime d'autorisation, qui nous semble par trop peser sur la liberté de l'enseignement. Nous ne nous sentons pas liés par la rédaction de compromis proposée par Mme Gatel et adoptée par le Sénat à l'époque : il s'agissait de contourner agilement la proposition du gouvernement d'alors, non de fonder solidement une doctrine sénatoriale sur le sujet. Nous savions, du reste, que l'Assemblée nationale rétablirait sa rédaction initiale, censurée finalement par le juge constitutionnel. Le Conseil constitutionnel ne s'est pas contenté d'une censure formelle : il a estimé que le législateur ne pouvait se délester de sa compétence s'agissant d'une liberté fondamentale. Prenons garde à une nouvelle censure en confiant à un décret en Conseil d'État le soin de préciser des dispositions qui relèvent du législateur. Nous présenterons un amendement sur ce point. Soyons également attentifs au message que nous envoyons quand, pour la première fois depuis la signature des accords Lang-Cloupet en 1992, la loi de finances a acté un gel budgétaire des postes d'enseignants dans les écoles privées sous contrat.

Je partage, madame la rapporteure, votre position s'agissant des contrôles *a posteriori* dans les établissements : il faut évidemment les réaliser au cours de la première année suivant l'ouverture. Je suis également favorable à votre proposition s'agissant de l'allongement des délais et de l'harmonisation des régimes de déclaration. Votre texte répond-il pour autant efficacement aux enjeux de la radicalisation ? *Quid* des *madrassa*, des écoles non déclarées ? Nous le soutiendrons néanmoins, si une suite favorable était donnée à nos amendements, visant à conserver au législateur sa compétence relative à une liberté fondamentale. Ne privons pas le Gouvernement d'une réforme qu'il appelle de ses vœux sans avoir eu le courage de la présenter en son nom !

**Mme Laure Darcos.** – Je partage les craintes exprimées par Bruno Retailleau s'agissant des associations culturelles non déclarées, qui préoccupaient initialement Najat Vallaud-Belkacem et ne sont pas concernées par la proposition de loi. Quant aux contrôles, je reste quelque peu dubitative : les inspecteurs, peu nombreux, peinent à réaliser leur mission dans l'enseignement public et privé sous contrat, comment imaginer qu'ils puissent contrôler l'ensemble des établissements hors contrat au cours de leur première année d'existence ? Il est tentant de préférer, par facilité, contrôler une école Montessori plutôt qu'un établissement soupçonné d'extrémisme religieux. Il est dommage que vous ne rendiez pas le contrôle *a posteriori* obligatoire... En outre, il m'apparaît délicat de contrôler en tant que tel un projet pédagogique, qui pourrait être mal appréhendé par des inspecteurs maladroits, voire accusateurs. Ne serait-il pas plus pertinent d'évaluer des critères plus tangibles, comme l'enseignement paritaire pour les filles et les garçons ? Ne devrait-on pas durcir certains articles de la proposition de loi ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – Où qu'ils soient scolarisés, les jeunes Français sont des enfants de la République, qui, à ce titre, ont le droit d'étudier dans des conditions d'accompagnement pédagogique et de sécurité satisfaisantes. Face à la radicalisation croissante de certains établissements et au danger qu'elle constitue pour les élèves, la

proposition de loi apporte des solutions pour traiter en urgence les solutions les plus inquiétantes et éviter de nouvelles dérives. Demeure toutefois une incohérence entre la capacité dont dispose l'État à agir rapidement et fermement dans les établissements publics ou privés sous contrat, souvent sur injonction des parents ou des professeurs, et le silence, source de fantasmes, qui parfois règne autour des écoles hors contrat. Au travers des inspections, il est indispensable d'y faire entrer le regard extérieur de la puissance publique, garante de la neutralité de la République et de la protection des enfants.

Ne renonçons pas à mieux contrôler ces établissements au prétexte que la proposition de loi ne traite pas la question des écoles non déclarées ou que le personnel serait insuffisant pour réaliser les contrôles prévus ! Le texte fixe un objectif clair et prioritaire : à l'État de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour l'atteindre. Il constitue, en outre, un équilibre précieux entre la préservation de la liberté de l'enseignement et le renforcement de la protection de l'enfance.

**M. David Assouline.** – Notre rapporteure a apporté dans son exposé liminaire les éléments d'appréciation de la situation, que Bruno Retailleau a souhaité préciser pour mieux nous alerter sur les enfants déscolarisés ou accueillis dans des structures non déclarées, un phénomène qui s'accroît. Qui forme leurs cerveaux ? Il faut arracher ces jeunes à l'emprisonnement familial, idéologique, religieux. Nous devons aller plus loin que les auteurs de ce texte. Les lois successives relatives à la sécurité prennent bien quelque distance avec certains principes constitutionnels, pourquoi s'en effraie-t-on ici ?

**M. Bruno Retailleau.** – Je préfère le renforcement des contrôles *a posteriori* à l'érosion d'une liberté *a priori* !

**M. David Assouline.** – Le phénomène de radicalisation que vous décrivez, monsieur Retailleau, est en réalité plus large car il concerne aussi, et surtout, des associations déclarées. Elles ont tout intérêt à l'être : elles profitent ainsi de la manne financière de la République. Les contrôles *a posteriori* que vous prônez ne sont pas suffisants : il faut mettre en place des autorisations. Notre timidité à cet égard fait le lit des fondamentalismes issus de toutes les religions, qui régulièrement s'unissent pour mener des combats contre le progrès, comme lors des manifestations contre le mariage pour tous !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Revenons à la protection des enfants ; nous nous éloignons du sujet principal de la proposition de loi.

**M. Christian Manable.** – Je vais tenter, après le fiel, d'apporter un peu de miel à nos débats. L'enseignement privé hors contrat déchaîne toujours les passions, mais il conviendrait à mon sens, et bien que la loi ait une portée universelle, de distinguer les écoles intégristes radicalisées, dont les valeurs sont contraires à celles de la République, des écoles Montessori ou Freinet prônant une pédagogie innovante. Je partage également l'analyse de David Assouline : *a contrario* des fantasmes sur les écoles clandestines, les associations cultuelles ont intérêt à se déclarer pour bénéficier des deniers publics.

**M. Max Brisson.** – Le contexte de radicalisation nous préoccupe tous et le souhait d'en protéger les enfants de la République nous unit. Je n'en suis pas moins fortement attaché à la liberté fondamentale des parents d'inscrire leur enfant dans l'établissement de leur choix. Si la proposition de loi ne la bafoue pas, l'amendement proposé par M. Carle me semble constituer une garantie supplémentaire de sa protection. Certes, il convient de renforcer le contrôle des établissements hors contrat, mais j'ai, par le passé, coordonné des

équipes d'inspecteurs et pu constater combien les interventions, dans des écoles où règne la loi du silence, sont longues et complexes. L'autorisation que vous exigez sera parfaitement rédigée, monsieur Magner, mais ne garantira rien ! Je partage les inquiétudes de Bruno Retailleau s'agissant des écoles non déclarées et des enfants déscolarisés. Auprès des familles qui ont fait ce choix, les contrôles sont également difficiles et exigent un grand professionnalisme. Je suis également favorable à la proposition de Jean-Claude Carle : les services du ministère de l'intérieur pourraient utilement être associés à ces contrôles.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Merci à Mmes Gatel et Billon, qui ont tenu bon malgré les pressions diverses. L'essentiel, me semble-t-il, demeure le contenu de l'enseignement dispensé aux enfants et l'attention portée à l'égalité entre les filles et les garçons. Pourquoi ne pas fonder l'autorisation d'ouverture sur un projet pédagogique construit, à l'instar de celui qui est exigé des professeurs de l'éducation nationale par les inspecteurs ? La mise en œuvre effective de ce projet serait contrôlée lors de visites inopinées, ce qui nécessiterait de sensiblement renforcer les effectifs de l'inspection.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – En Alsace-Moselle, les écoles hors contrat sont soumises à autorisation préalable. Pourquoi une telle distinction sur le territoire national ? Votre refus d'unifier ce régime, en étendant la procédure d'autorisation, ressort-il d'une commande du Gouvernement ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il n'y a aucune commande, puisque la proposition de loi date de plusieurs mois et, surtout, traduit une réflexion ancienne du Sénat sur le sujet. Elle trouve son origine dans la discussion d'une loi présentée par un gouvernement que vous souteniez.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Monsieur Magner, un régime déclaratif renforcé me paraît suffisant.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Vous allez donc, par cohérence, proposer une modification de la réglementation en Alsace-Moselle ?

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Je n'ai rien prévu de tel. Madame Laborde, je ne vous ferai pas une réponse différente sur l'autorisation préalable. Je puis vous dire, en revanche, qu'à la rentrée de septembre 2017, 132 nouveaux établissements hors contrat ont ouvert, dont 120 écoles primaires. Ce chiffre montre que, loin de répondre uniquement à des situations d'inadaptation scolaire, les écoles hors contrat constituent un premier choix pour certains parents. Monsieur Carle, vous le savez, nous avons de nombreux points d'accord sur ce texte même si le recours à un décret en Conseil d'État demeure un point de blocage. Je citerai, pour répondre à ceux qui s'interrogent sur l'honnêteté des demandes de déclaration, l'exemple du projet pédagogique présenté par un établissement musulman : « le programme pédagogique, notamment en sciences, en histoire géographie et en éducation civique, corrige les éléments non compatibles avec le dogme musulman. Les élèves seront amenés à évoluer dans un environnement musulman, relativement préservé – incha'Allah – des vices de l'enseignement public ou privé non musulman. Ils seront amenés à grandir dans une sphère où l'éthique islamique sera omniprésente et dans laquelle la lecture occidentale des sociétés du monde ne sera pas naturellement privilégiée ». Monsieur Ouzoulias, vous connaissez mon opinion sur l'instauration d'un régime d'autorisation. Mesdames Mélot et de la Provôté, messieurs Lafon et Karam, je vous remercie pour votre soutien.

Effectivement, madame Ghali, il est malheureusement plus facile d'ouvrir une école qu'un pressing, malgré la nécessaire considération qu'il convient d'apporter à la protection de l'enfant. J'y suis très attachée, comme à la liberté de l'enseignement et à l'obligation d'instruction, monsieur Retailleau. Il n'est pas uniquement question de lutte contre la radicalisation : nous avons aussi visité certains établissements où les élèves n'étaient pas obligés d'apprendre s'ils ne le souhaitaient pas, après un trimestre : on ne leur avait rien enseigné. Bien sûr, madame Darcos, l'idéal serait de contrôler les écoles hors contrat comme les autres établissements mais, et vous le savez, nous n'en avons pas les moyens. Je ne crois en revanche nullement à l'intérêt de simples visites : il faut de véritables contrôles menés par des professionnels, ce qui suppose de mobiliser entre quatre et sept personnes sur une demi-journée. L'académie de Versailles me semble à cet égard exemplaire : elle met en œuvre un protocole précis de contrôle, a formé ses inspecteurs et dispose même d'agents maîtrisant les langues étrangères en usage dans certaines écoles. David Assouline a raison d'évoquer la déscolarisation et le développement des établissements hors contrats : ce sont des sujets majeurs. Sachez toutefois que les contrôles, dans ces écoles, ont été doublés en cinq ans. À Versailles, par exemple, tous les nouveaux établissements auront été contrôlés avant la fin de l'année scolaire.

À M. Manable, qui distinguait les écoles en fonction de leur pédagogie, je répondrai que nous devons éviter ce type de querelles : nous souhaitons établir un régime de déclaration unique sans verser dans un débat idéologique. Monsieur Brisson, ne limitons notre vision des écoles hors contrat à celle de la radicalisation : je suis attachée à la liberté de l'enseignement et à la liberté de choix des parents, que la proposition de loi ne remet pas en question. Elle a pour seule ambition d'apporter des outils aux maires et de simplifier les procédures. Soyons fiers qu'elle émane du Sénat ! Oui, madame Blondin, le Parlement doit être libre de légiférer à l'abri des menaces et des pressions. Alors que Mme Gatel et moi-même avons fait l'objet de courriels et de messages malveillants sur les réseaux sociaux, je vous remercie de votre soutien. Je reconnais également votre engagement militant dans votre souhait d'imposer la mixité dans tous les établissements ; prenons garde néanmoins : il existe au moins un établissement public non mixte.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'avais demandé à notre rapporteure de prendre soin d'auditionner l'ensemble des parties et de se rendre sur le terrain ; je salue la qualité de son travail dans un délai contraint. Les dérives observées dans certaines écoles hors contrat nous préoccupent tous. Nous avons su, je crois, l'aborder sans tabou. Malgré nos oppositions, tentons de trouver un équilibre entre les tenants d'un durcissement de la procédure et les défenseurs de la liberté d'enseignement. Il est de notre responsabilité, alors que le Sénat réfléchit sur ce sujet depuis de nombreux mois, de proposer un dispositif qui réponde aux attentes des maires, confrontés à des situations inextricables.

La proposition de loi sera inscrite sur une « niche » du groupe Union centriste. Sa modification nécessite l'assentiment de l'auteur, c'est pourquoi je me réjouis du travail mené en bonne intelligence entre Mmes Gatel et Billon.

## EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – La rédaction que je vous propose par mon amendement COM-2 rectifié pour l'article premier entraîne une profonde refonte du dispositif initial prévu par les auteurs de la proposition de loi.

Elle établit d'abord une distinction claire entre le demandeur et le directeur de l'école, en application du principe selon lequel la liberté de l'enseignement a valeur constitutionnelle et qu'à ce titre toute personne, pourvu qu'elle remplisse les conditions de nationalité et de moralité, peut ouvrir une école - elle ne peut cependant la diriger ou y enseigner que sous réserve de remplir les conditions de qualification et d'expérience particulières, présentées à l'article 3. Ensuite, la procédure spécifique auprès du maire est supprimée et un guichet unique est créé auprès des services de l'État, ce qui facilitera les démarches des demandeurs. Par ailleurs, dans un souci de cohérence, les motifs et délais d'opposition sont unifiés pour tous les acteurs. Enfin, une information de l'administration est rendue obligatoire en cas de changement d'identité du représentant légal de l'établissement et surtout de son directeur, afin d'éviter que des requérants aient recours, pour la seule phase d'ouverture, à des hommes de paille.

S'agissant du contenu de la déclaration, nous avons prévu de renvoyer sa définition à un décret pris en Conseil d'État. Ce choix a pu susciter l'incompréhension de certains, aussi souhaiterais-je vous en présenter les raisons. Il s'agit en premier lieu d'une question de droit : il ressort des articles 34 et 37 de la Constitution, ainsi que d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que, lorsque le législateur a défini les conditions d'exercice d'une liberté publique, le pouvoir réglementaire est seul compétent pour déterminer la liste des pièces qui doivent être remises afin de vérifier que ces conditions sont remplies. La solution retenue offre deux garanties : l'avis conforme du Conseil d'État, protecteur des libertés ; le contrôle du juge administratif, qui peut annuler le décret pour excès de pouvoir s'il exigeait du déclarant qu'il fournisse des pièces dépourvues de lien avec les conditions fixées par le législateur. L'inscription du contenu de la déclaration dans la loi, outre qu'elle serait fastidieuse (il s'agit de photocopies de pièces d'identité, d'extraits de bulletin de casier judiciaire, de pièces diverses touchant aux associations, etc.) ne lui ôterait pas sa qualité réglementaire : le Gouvernement demeurerait compétent pour compléter et préciser cette liste – cette fois par un décret simple, sans l'avis du Conseil d'État. Enfin, il pourrait saisir le Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure de déclassement prévue à l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution, ce qui lui permettrait de retrouver sa pleine compétence pour modifier ces pièces. Cette analyse a été transmise pour avis au président Bas, qui l'a validée. Mais, au-delà de sa qualité légistique, cette solution a eu ma préférence en raison de son caractère protecteur. J'entends néanmoins les réserves soulevées par certains amendements et je ne suis pas opposée à ce que le recours au pouvoir réglementaire soit encadré.

J'en viens aux autres amendements déposés à l'article premier, qui tomberaient si le mien était adopté. L'amendement COM-1 de M. Magner et de nos collègues socialistes vise à remplacer le régime de déclaration en vigueur par un régime d'autorisation préalable ; j'y suis évidemment défavorable. Malgré le silence du Conseil constitutionnel sur sa constitutionnalité, ce régime n'est pas sans risque juridique, d'autant que le renforcement du régime de déclaration me semble parfaitement suffire à répondre aux enjeux.

Les amendements COM-9 et COM-10 de M. Carle ont trait au récépissé prévu dans le droit en vigueur et au point de départ des délais d'instruction. Je considère qu'ils sont satisfaits, puisque mon amendement supprime toute référence à un quelconque récépissé et prévoit que le droit commun des relations du public avec l'administration, qui n'existait pas à l'époque des lois Falloux et autres, s'appliquera désormais.

Les amendements COM-6 et COM-7 de M. Carle suppriment le renvoi à des décrets : j'ai expliqué les raisons de mon désaccord.

Enfin, l'amendement COM-8, toujours de M. Carle, supprime les références au projet pédagogique, aux programmes et aux horaires : ces pièces ne sont plus mentionnées dans la rédaction que je propose et ne devraient pas être demandées dans le décret en Conseil d'État. En revanche, son III prévoit d'encadrer ce décret. Je serai favorable à une modification de cet ordre, sous réserve d'une révision de la rédaction.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je suis surpris que Mme la rapporteure dépose des amendements sur un texte initial dont elle est elle-même signataire. Nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour examiner les amendements, notamment le COM-2 rectifié sur l'article premier qui tend à instaurer des mesures plus restrictives que la simple déclaration. Est-ce un pas en notre direction ? Nous ne voulons pas faire d'obstruction concernant l'amélioration, au moins technique, d'un texte qui n'était pas très satisfaisant. Si notre amendement COM-1 n'est pas adopté, ce qui est probable, nous nous abstiendrons sur les suivants et sur les articles.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – On m'a confié un rapport : j'ai entendu les personnes concernées et j'ai travaillé, y compris avec Françoise Gatel à plusieurs reprises. Le texte modifié tel que vous est proposé est le résultat de ce travail. Il n'y a pas de surprise.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – La réflexion a-t-elle eu lieu postérieurement à la rédaction de la proposition de loi initiale ?

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Bien sûr ! Les modifications apportées visent à sécuriser le dispositif, mais la réflexion se poursuit.

**M. Jean-Claude Carle.** – Votre proposition modifie non pas l'esprit du texte, mais son organisation, si bien que nos amendements ne sont plus en cohérence par rapport au texte. Nous ne pouvons pas accepter l'article premier en l'état, puisqu'il remet cette liberté fondamentale au Conseil d'État, sauf à sous-amender votre amendement, c'est-à-dire à supprimer l'alinéa en question.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Un point de désaccord persiste entre nous, car la suppression de cet alinéa reviendrait à renvoyer à un décret simple, moins sécurisé ; nous pouvons néanmoins le compléter, en précisant, comme nous l'avions évoqué avec M. Carle par la mention suivante : « les modalités ne doivent pas comporter d'exigences contraires à l'exercice de la liberté de l'enseignement ». Nous pourrions en discuter en séance publique, mais à partir du moment où le Gouvernement s'est fortement engagé à ne pas intégrer ce type de références, les arguments contre un décret en Conseil d'État tombent.

**M. Bruno Retailleau.** – Un certain nombre de modifications vont effectivement dans le bon sens, mais nous, parlementaires, assumons totalement notre responsabilité législative et ne voulons pas laisser la main au Gouvernement. Or la rédaction que vous nous

proposez est encore plus précise que celle de Françoise Gatel, puisque le décret en Conseil d'État « fixe les modalités dans lesquelles est présentée et instruite cette déclaration ». Cela va trop loin ! Il pourrait être opportun de raccourcir l'amendement COM-1, quitte à attendre la séance publique, dans une quinzaine de jours, pour en rediscuter. En l'état, nous ne pouvons pas voter cet amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Grâce au délai qui nous sépare du débat en séance, nous pourrions approfondir notre réflexion, afin d'aboutir à une rédaction qui satisferait chacun.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – Nous sommes tous d'accord sur les objectifs, à commencer par la liberté d'enseignement. Nous allons donc œuvrer pour trouver une nouvelle rédaction.

**Mme Dominique Vérien.** – L'enjeu est d'éviter les dérives tout en préservant la liberté d'enseignement. Comment y parvenir en supprimant toute référence à un projet pédagogique ? C'est *a priori* impossible. Il faut trouver un équilibre pour éviter les dérives.

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – L'objet du texte est simplement de simplifier et d'encadrer l'ouverture des établissements privés hors contrat, et non de porter atteinte à la liberté d'enseignement à laquelle nous sommes très attachés. Il n'est nullement question d'examiner les contenus pédagogiques lors de l'ouverture de l'établissement. Toutefois, les contrôles *a posteriori* permettent d'évaluer le projet pédagogique et les qualités de l'enseignement dispensé.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Après des échanges avec le président de la commission des lois, je relève que le décret en Conseil d'État est beaucoup plus sécurisant que le décret simple. J'entends les inquiétudes liées à une éventuelle remise en cause de plusieurs libertés fondamentales. Si l'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté, la discussion en séance portera sur la proposition de loi initiale de Mme Gatel. Le débat sera dense, car nous devons montrer à nos concitoyens notre volonté de prendre toutes les précautions nécessaires et de respecter notre rôle de garant des libertés. Poursuivons notre réflexion d'ici à la séance publique, afin de pouvoir voter un texte.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Allons-nous voter les amendements suivant l'amendement COM-2 rectifié ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Si cet amendement est adopté, les autres n'auront plus d'objet.

**M. Bruno Retailleau.** – Pas tous !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cela ne veut pas dire qu'ils ne seront jamais examinés.

**M. Jean-Claude Carle.** – Nous votons donc sur l'amendement COM-2 rectifié dans sa rédaction actuelle ?

**Mme Annick Billon, rapporteure.** – En l'absence de sous-amendement de votre part, tout à fait !



**M. Jean-Claude Carle.** – Dans ce cas, Les Républicains voteront contre et ne prendront pas part au vote sur l'ensemble du texte.

**Mme Françoise Laborde.** – Nous voterons également contre cet amendement, car nous n'avons pas assez de recul sur cette mesure que nous n'avons pu anticiper. Nous préférons réexaminer la proposition de Mme Gatel et les autres amendements.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Les amendements devront sans doute être revus et corrigés, puisque le texte examiné sera différent.

**M. Jacques-Bernard Magnier.** – Par simple stratégie, et non pour des raisons de fond, le groupe socialiste et républicain votera aussi contre cet amendement, qui, s'il était adopté, ferait tomber le nôtre.

**Mme Sonia de la Provôté.** – L'avis du groupe UC a été plus qu'explicite : nous soutenons cet amendement.

**Mme Colette Mélot.** – Le groupe Les Indépendants s'abstiendra. Nous devons approfondir l'examen de ce texte, y compris celui de cet amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je précise que, si l'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté, c'est le texte initial de la proposition de loi, inscrit au prochain ordre du jour réservé du groupe UC, qui sera la base de la discussion en séance plénière, l'auteur de la proposition de loi étant opposée à l'adoption des autres amendements.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-1, COM-6 rectifié bis, COM-9 rectifié bis, COM-10 rectifié bis, COM-7 rectifié bis, COM-8 rectifié bis.*

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*La réunion est close à 11 h 35.*

#### **Projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants – Examen d'amendements du Gouvernement**

*La séance est ouverte à 17 heures.*

La commission procède à l'examen des amendements n° 206, 203, 204, 202 et 205 du Gouvernement sur le projet de loi n° 193 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants dont le rapporteur est M. Jacques Gersperrin.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le Gouvernement a déposé plusieurs amendements. Nous commençons par l'amendement n° 206 à l'article 1er. Je donne la parole à M. Jacques Groperrin, rapporteur.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Il s'agit d'améliorer la prise en compte de la situation particulière des étudiants en situation de handicap. Je donne un avis favorable à cet amendement.

La commission donne un avis favorable à l'amendement n° 206.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Nous avons adopté il y a quinze jours en commission un amendement qui donne une vraie place à l'établissement dans la procédure complémentaire d'affectation par le recteur. Le Gouvernement souhaite revenir sur cet apport de notre commission. Je vous propose donc de donner un avis défavorable.

La commission donne un avis défavorable à l'amendement n° 203.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 204 présenté par le Gouvernement traite de la question de la transparence des algorithmes. Il me paraît cependant moins ambitieux que le nôtre.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je reste très dubitative face à la proposition du Gouvernement. Dans le monde de demain, l'intelligence artificielle et les algorithmes vont occuper une place majeure. Les questions de transparence sont donc fondamentales.

**Mme Sylvie Robert.** – Je suis en accord avec notre rapporteur. Le Gouvernement doit nous préciser sa position.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Si nous souhaitons une société de la confiance numérique, il nous faut un minimum de transparence. Il m'apparaîtrait utile de se reporter à la loi République numérique.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Les chefs d'établissements nous ont indiqué qu'ils pourraient recevoir jusqu'à 50 000 dossiers de candidature. La non-hiérarchisation des vœux va, en effet, conduire toutes les filières à être en tension. À l'aide d'algorithmes, un tiers de ces dossiers sera retenu, un tiers mis en discussion et un tiers rejeté. Le Gouvernement cherche à se protéger dans le cadre d'un contentieux sur les dossiers refusés de ce tri grossier de première analyse.

**Mme Sylvie Robert.** – La presse annonce ce matin la création d'un comité scientifique et éthique chargé de veiller à la transparence du fonctionnement de Parcoursup. Il serait utile de voir quelles seront ses missions au regard de l'utilisation des algorithmes.

**M. Laurent Lafon.** – Ce comité est créé pour pallier les déviations constatées avec APB. Cet amendement est d'une nature différente : l'étudiant qui en a fait la demande pourra obtenir des informations relatives à un refus d'inscription. Mais quel type d'information pourra être fourni si l'on reste sur le principe de la confidentialité de la décision du jury ?

**Mme Sonia de la Provôte.** – La question est de savoir ce qui se passe entre les informations résultant de l’algorithme et la décision finale précisée au lycéen. Il n’y a pas de transparence sur les informations qui lui seront données...

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je vous propose de donner un avis défavorable à cet amendement.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Cet amendement apporte une simple information au candidat refusé. Cet amendement ne me paraît pas d’un grand intérêt.

La commission donne un avis défavorable à l’amendement n° 204.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 202 prévoit que l’article 1er pourra être précisé par décret. Cette précision est peu utile car le Gouvernement dispose d’un pouvoir réglementaire autonome. Néanmoins, je propose de donner un avis favorable à cet amendement.

La commission donne un avis favorable à l’amendement n° 202.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je propose de donner un avis favorable à l’amendement n° 205, qui apporte d’utiles précisions.

*La commission donne un avis favorable à l’amendement n° 205.*

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	206	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	203	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	204	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	202	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	205	<b>Favorable</b>

*La séance est levée à 17 h 10.*



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

**Mercredi 31 janvier 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Table ronde sur les assises de la mobilité**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, nous avons décidé de consacrer notre réunion de commission de ce matin aux mobilités, qui vont être au cœur de l'actualité législative du prochain trimestre, le président de République et le Gouvernement ayant fait très tôt part de leur volonté de s'atteler à ce chantier important.

La ministre des transports a lancé, en septembre 2017, les assises de la mobilité, qui se sont terminées en décembre. Elle a mis en place un certain nombre d'ateliers. Il nous a paru utile de réunir ce matin les présidents de ces ateliers afin qu'ils nous fassent part de leurs travaux.

En parallèle, le Gouvernement a créé un Conseil d'orientation des infrastructures, au sein duquel j'ai l'honneur de représenter le Sénat, avec Gérard Cornu et Michel Dagbert.

Ce Conseil d'orientation, présidé par Philippe Duron, doit remettre son rapport demain matin à la ministre des transports. Nous aurons le privilège d'auditionner Philippe Duron dès la semaine prochaine à propos des différents scénarios qu'il propose.

Tout cela doit déboucher, ainsi que l'a rappelé hier le Président de la République lors de ses vœux aux assemblées, sur un projet de loi sur les mobilités, qui devrait être présenté en conseil des ministres vers le mois d'avril et venir devant le Parlement dans la foulée.

Sont présents ce matin – et je les en remercie :

– M. Patrick Oliva, co-fondateur du processus de Paris sur la mobilité et le climat, qui a présidé l'atelier sur les « mobilités plus propres » ;

– M. Michel Neugnot, premier vice-président de la région Bourgogne-Franche-Comté, président de la commission « transports et mobilité » de Régions de France, qui a présidé l'atelier sur les « mobilités plus solidaires » ;

– M. Gilles Savary, que nous connaissons bien, qui a été longtemps député et qui a toujours été très impliqué dans les questions de transport. C'est à lui que nous devons la proposition de loi sur la sécurité dans les transports, que nous avons examinée et adoptée. Il a présidé l'atelier sur les « mobilités plus sûres » ;

– M. Bertrand Pancher, député, également très impliqué dans les questions de transport et de développement durable, président de l'atelier sur les « mobilités plus connectées » ;

– Mme Valérie Lacroute, députée, présidente de l’atelier sur les « mobilités plus intermodales » ;

– enfin, M. Noël de Saint Pulgent, inspecteur général des finances, dont la compétence dans le secteur des transports est connue, qui a présidé l’atelier sur les « mobilités plus soutenables ».

**M. Patrick Oliva, président de l’atelier « mobilités plus propres ».** – Je souhaiterais tout d’abord situer le contexte. Il s’agissait de s’intéresser à la mobilité des Français au quotidien, en laissant de côté la logistique et le fret.

Je voudrais que vous reteniez trois mots des travaux de cet atelier : accélération, transformation et équité territoriale.

En matière d’accélération, on ne part toutefois pas de rien dans le domaine des mobilités plus propres. La loi sur la transition énergétique a lancé de nombreuses initiatives, en particulier la stratégie nationale pour des mobilités plus propres.

Le contexte est également européen. Un certain nombre d’engagements ont été pris dans la feuille de route de 2011, dont la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 60 % d’ici 2050.

Nous nous sommes placés dans l’objectif d’une décarbonation pleine et entière en 2050, mentionnée dans le plan Climat de Nicolas Hulot. Nous parlons ici d’une décarbonation nette : cela signifie que, s’il reste des émissions, elles devront être compensées.

Le transport, premier secteur émetteur de CO<sub>2</sub>, continuera inéluctablement à produire, en 2050, un certain nombre d’émissions, et j’attire votre attention sur le fait qu’il nous faudra les compenser.

Viser zéro émission nette en 2050 est plus ambitieux que ce qui a été fixé en Europe. C’est donc une exigence très forte.

Cela nécessitera une transformation : nous ne pouvons imaginer que les évolutions incrémentales qui ont eu lieu jusqu’à présent vont pouvoir satisfaire ce niveau d’exigence très forte. Cette transformation sera également l’occasion d’amener des bénéfices économiques importants pour le pays, dans la mesure où de nombreux emplois devraient y être attachés.

La transformation du secteur de la mobilité va en particulier nécessiter des investissements très importants du secteur privé et d’un certain nombre d’actions du secteur public. Ceci doit être mené dans la perspective de générer de nouvelles activités économiques.

Nous avons également veillé, dans le cadre des assises, à ce que le principe d’équité territoriale en matière d’accès au travail, aux soins, aux services, soit toujours présent dans la mesure où les remontées des ateliers organisés à travers tout le pays ont démontré, dans certains cas, une dégradation de la prestation territoriale en termes de transport. Certaines zones ne sont en effet pas bien couvertes, et même moins qu’il y a quelques années, alors que d’autres bénéficient de davantage de moyens. Ce contexte est important, car il pose le cadre.

Nous avons tenté d'établir un plan d'action sur quatre décennies – 2050, 2040, 2030, 2020 – en décidant à chaque fois d'un certain nombre d'opérations à mener. 2050, c'est l'horizon auquel on doit atteindre le niveau de zéro émission nette.

Vous le savez, la France a fait l'objet de deux avis motivés de l'Union européenne, car nous sommes très au-dessus des normes définies par l'OMS. Il est donc nécessaire, dans la perspective d'une mobilité plus propre, d'être à la fois à zéro émission et à des niveaux de pollution toxique extrêmement faibles.

Pour cela, nous avons tenu compte de l'orientation donnée par le ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, consistant en l'arrêt des ventes de véhicules émetteurs de gaz à effet de serre à l'horizon 2040.

Afin d'y parvenir, nous pensons qu'il convient, à l'horizon 2030, qu'une majorité de villes françaises atteignent l'objectif de zéro émission polluante ou de très faibles émissions polluantes. C'est un concept qui est né en 2003 à Tokyo, ville pionnière et *leader* dans ce domaine, et qui en a tiré des bénéfices considérables. Ceux qui connaissent Tokyo savent que cette ville était extrêmement polluée il y a vingt ans. Elle ne l'est plus aujourd'hui grâce à un concert d'actions.

L'idée est, en définissant des périmètres attachés à ces exigences, de pouvoir porter plusieurs éléments structurants de la transformation, par exemple en redonnant une part plus éminente à la marche. Un certain nombre de villes se sont déjà organisées, mais elles ne sont pas si nombreuses, et il est important que toutes ces mobilités douces soient remises à l'honneur.

La recherche de zones à très basses émissions passe également par la promotion du vélo. Par rapport à la plupart des pays voisins, la France est en retard. Peu de zones sont aujourd'hui très équipées pour les vélos. La volonté commune – c'est ce qui est remonté de manière très forte des ateliers nationaux – est de développer le vélo en fixant un certain nombre de préconisations dans le contexte urbain.

Troisième élément important : aller vers de très basses émissions, c'est également limiter le nombre de véhicules, en ville. Ceci nous a amenés à proposer un certain nombre d'orientations sur le covoiturage et l'autopartage. Il est essentiel de définir un contexte législatif qui permette de développer ces pratiques, qui existent mais ne sont pas suffisamment encadrées, afin de bien segmenter le covoiturage et l'autopartage par rapport à des activités professionnelle de transport.

L'autre incidence, c'est l'amélioration des services publics de transport. Beaucoup de villes de taille moyenne sont bien équipées. Ce n'est pas le cas partout, mais si l'on veut développer ces contextes de mobilité propre, il faut que les transports publics soient mis à l'honneur et que leurs services soient améliorés dans le temps.

Restent les véhicules autres, particuliers et petits utilitaires, essentiellement concernés par le passage à la mobilité électrique, avec ce que cela requiert comme équipements.

L'échéance de 2020 consiste à essayer de préparer le contexte dans lequel ces mutations importantes vont pouvoir prendre place.

**M. Michel Neugnot, président de l'atelier « mobilités plus solidaires ».** – Le terme de « mobilités solidaires » recouvre deux types de solidarité, la solidarité avec certains publics et la solidarité avec les territoires. Il s'agit en résumé d'une mobilité partout et pour tous.

On retrouve, dans l'atelier pour lequel nous avons travaillé, énormément d'aspects contenus dans les cinq autres ateliers. Ayant travaillé différemment, on constate néanmoins une convergence très forte sur de multiples sujets.

Nous nous sommes positionnés par rapport à l'existant : la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), avec les compétences réparties entre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et les régions, avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), et leur volet infrastructures et intermodalité, qui doit être mis en place à mi-2019.

D'autre part, notre groupe de travail a essayé de faire en sorte que tous les niveaux de collectivité soient représentés, ainsi que tous les acteurs de la mobilité, aussi bien le public que le privé. Quand on parle de mobilité, il faut en effet embrasser toutes les solutions.

On a donc une vision très large, et nos recommandations portent sur une organisation qui complète l'état législatif actuel.

Le premier point porte sur le fait qu'une rupture existe actuellement entre les agglomérations, autorités organisatrices de la mobilité, et le reste du territoire, où l'on trouve des autorités organisatrices de transport (AOT). La différence est essentielle, tout ce que les nouvelles technologies peuvent apporter n'existant pas sur l'ensemble du territoire. D'où l'idée que les régions deviennent architectes de ces mobilités. L'architecte ne fait pas tout : il dessine l'architecture, amène l'ingénierie, et fait en sorte d'assurer la cohérence de l'ensemble.

Dans toute cette architecture, il y a le « faire connaître », qui comporte l'accès aux données, c'est-à-dire la nécessité de capitaliser l'ensemble des données de mobilité, quelles que soient les solutions existantes, dans un système d'information multimodal interactif, allant jusqu'à la distribution du titre de transport et utilisant tous les moyens de communication à l'échelle régionale.

Pour que cela fonctionne, il faut mobiliser le bloc communal. Nous recommandons de ne pas être fermes sur telle ou telle structure. Le bloc communal possède déjà son organisation. Un certain nombre de pays et d'intercommunalités ont déjà développé des solutions de mobilité.

Il faut donc que la loi exige que cette organisation d'intermodalité existe sur l'ensemble du territoire, avec une architecture portée par les régions, sans définir la structure la plus adaptée. Il faut être capable de redonner à l'échelon communal, regroupé comme il le souhaite, en fonction de son histoire, la part de décentralisation que l'on veut pour les régions.

Troisième élément du dispositif : nous pensons qu'il faut une norme pour définir les territoires à mobilité inclusive, en termes d'objectifs et non de moyens.

La démarche visant à augmenter les mobilités sur l'ensemble des territoires doit se construire progressivement. Il faut plutôt enclencher une dynamique. Nous avons pris l'exemple des villes et villages fleuris, où il existe des niveaux, et celui des territoires à



énergie positive, auxquels on fixe des critères objectifs. C'est cette notion qui doit être définie par l'État.

Une contractualisation dynamique doit ensuite se faire entre les régions, architectes, le bloc communal et les départements. Les départements sont responsables des routes et du volet solidarité, aussi bien s'agissant des territoires que des personnes. Souvent, les départements financent la mobilité à travers des financements d'associations, de structures. Combien de plateformes de mobilité à caractère social sont financées par des départements ?

Il existe sur les territoires une multitude d'opérations, de structures, d'initiatives, publiques ou privées, qui amènent des bouts de mobilité, des bouts de solutions.

Le problème, quand on interroge les acteurs, réside dans le fait que les financements ne sont pas coordonnés. En outre, leur pérennité n'est pas garantie, et le grand public n'en a pas connaissance.

Une dynamique est à créer territoire par territoire, à travers le système d'information multimodale, le référentiel de mobilité, le pacte conclu entre la région, le bloc communal et les départements.

**M. Gilles Savary, président de l'atelier « Mobilités plus sûres ».** – Cet atelier a traité de deux sujets très distincts, celui de la sécurité, qui concerne la prévention des risques accidentels, et celui de la sûreté, qui concerne plutôt les atteintes volontaires aux biens et aux personnes.

On parle souvent des services de sécurité : ils sont en fait là pour assurer la sûreté et éviter les intrusions. Ce sont deux domaines très différents.

Pour ce qui est de la sécurité, celle-ci s'organise toujours autour de trois motifs d'accidents éventuels, ceux qui tiennent à l'infrastructure, ceux qui tiennent aux comportements et ceux qui tiennent aux véhicules.

En matière de sécurité, le problème essentiel de l'ensemble des mobilités terrestres reste la route. C'est elle qui tue le plus : 3 477 décès l'année dernière, et 24 000 blessés graves. Ce sont des chiffres extrêmement importants. Le classement de la France est relativement bon, mais il n'est pas exceptionnel s'agissant du nombre d'accidents par habitant. Elle est bien mieux classée s'agissant du nombre d'accidents par kilomètre effectué, assez proche des pays scandinaves.

Ce qui interroge surtout, c'est qu'après 40 ans de baisse ininterrompue des décès et des blessés graves, on enregistre chaque année depuis 2013 une légère augmentation du nombre de décès dus à la route – entre dix et quinze.

C'est sur le réseau secondaire et en milieu urbain que se produisent ces décès, notamment, dans ce dernier cas, en ce qui concerne les conducteurs de vélos et les utilisateurs de modes doux, qui sont très vulnérables.

La question est de savoir comment répondre à ces deux risques et les identifier. À quoi sont-ils dus ?

L'atelier a considéré qu'il faudrait d'abord renforcer la coopération entre les départements et l'État en matière de sécurité routière. En réalité, on trouve 100 décideurs sur

les réseaux secondaires départementaux. Le réseau départemental est complexe, immense par rapport à ce qui reste du réseau national, et il est souvent utilisé en zone périurbaine comme « trajet malin » pour sortir des congestions.

On se pose par exemple la question de l'impact des nouvelles applications, comme Waze, qui font passer des véhicules dans des endroits impossibles, sous prétexte d'éviter les bouchons.

Les sujets à réguler sont donc énormes, et il devrait exister, de ce point de vue, un rapprochement entre l'État, garant de la sécurité routière, et les cent décideurs que sont les départements. Il y a là un problème d'accès aux données et d'analyses des accidents. C'est une très forte préconisation de l'atelier.

Deuxième préconisation : des limitations de vitesse modulables – même si c'est trop tard, le Premier ministre ayant décidé de mettre en place une limitation de vitesse uniforme à 80 kilomètres à l'heure.

Pourquoi proposait-on une limitation modulable ? Il ne s'agit pas de refaire tout le réseau secondaire. Nous n'en avons ni les moyens, ni, d'ailleurs l'intérêt. Certaines routes départementales sont pittoresques, et il faut les garder en l'état, mais il faut pouvoir signaler les zones de dangerosité.

Or nous avons estimé qu'une limitation de vitesse uniforme, outre le fait qu'elle attisait le soupçon du « tiroir-caisse » qui délégitime la politique de sécurité routière, permettrait aux gens qui conduisaient de ne pas faire face à la monotonie de la limitation et d'identifier de façon plus claire les zones de danger, en faisant un effort particulier sur la signalétique.

Vous le savez tous, une route départementale de l'Ardèche n'a rien à voir avec une route départementale de la Beauce, une route de haute montagne ou une route des Landes. Si on a le même « prêt-à-porter », on n'aura pas une très grande finesse d'approche.

Troisièmement, nous proposons de faire de la maintenance prédictive et d'intervenir sur le réseau départemental dans les endroits typiquement dangereux, même s'il y a eu peu de morts. C'est ici qu'une coordination avec l'État apparaît nécessaire. Il faut d'abord identifier la zone départementale sursollicitée, par exemple du fait du développement périurbain.

La première cause de décès, ce sont les intersections et les stops grillés. La mesure de limitation à 80 kilomètres à l'heure ne sera pas efficace, puisqu'on est bien en deçà aux intersections. Il faut donc aussi agir sur ce sujet.

Enfin, nous pensons qu'il faut appliquer *l'open data* aux véhicules afin de partager l'analyse des accidents. Les véhicules vont de plus en plus emprisonner des données qui seront la propriété du constructeur. Il y a là un vrai sujet : cela permettra de savoir si l'accident est consécutif à une faute humaine, à un distracteur ou à une défaillance du véhicule lui-même, surtout quand lorsque le véhicule comportera des aides à la conduite autonome.

Enfin, nous préconisons aussi l'encadrement réglementaire de l'usage des engins de déplacement personnel en ville : trottinettes et vélos électriques, etc., qui permettent d'aller plus vite et plus loin, de l'ordre de 40 kilomètres à 50 kilomètres. Cela va modifier l'usage de

la voie et de la ville. On ne peut s'amuser à utiliser un vélo électrique sur un trottoir, car si on percute un piéton, on lui fait très mal. Les *skateboards* et les gyropodes ne sont pas encadrés aujourd'hui.

Nous préconisons aussi de travailler sur les distracteurs. Aujourd'hui, l'inquiétude des autoroutiers est grande. L'année dernière, on a enregistré une augmentation de 50 % des percussions sur les chantiers autoroutiers, parfois avec des décès. On soupçonne les distracteurs, notamment dans les poids lourds, et les aides à la conduite, d'en être responsables : en regardant le GPS, on percute le chantier. C'est un sujet d'actualité.

Enfin, nous avons préconisé que l'éducation nationale consacre une journée à l'éducation routière et au civisme routier. Il faut que les jeunes considèrent que les *skateboards* ou les *rollers* sont dangereux. Il faut un minimum de civisme.

Nous avons par ailleurs préconisé une formation continue – par exemple tous les 15 ans – pour les détenteurs du permis de conduire, afin de s'adapter aux nouveaux risques et à l'évolution du code de la route.

En matière de sûreté, nous avons demandé l'éthylotest antidémarrage.

Pour ce qui est du chemin de fer, l'essentiel du problème vient des intrusions sur les voies. Je veux parler des migrants, qui trouvent aujourd'hui leur route en suivant les voies ferrées, ce qui entraîne de nombreux décès, et des passages à niveau, dont vous avez hélas entendu parler.

La sûreté est un sujet très politique. Nous considérons que tous les réseaux urbains et périurbains doivent disposer d'un minimum de politique de sûreté. Nous préconisons donc que les préfets de département réunissent l'ensemble des opérateurs et des autorités organisatrices pour déterminer une sorte de « contrat local de sûreté ».

Dernière mesure qui peut faire du bruit, nous proposons que les grandes autorités urbaines puissent se doter d'un service interne de sûreté qui ne soit pas soumis à appel d'offres, afin qu'on ne fasse pas de « sûreté au rabais » avec des gens qui ne seraient pas transférables – des « *cow-boys* » qui changeraient à chaque fois que l'on changerait d'opérateur.

**M. Noël de Saint Pulgent, président de l'atelier « mobilités plus soutenables ».** – Il faut entendre le terme de « mobilités soutenables » au sens financier du terme.

Premier constat : il existe un décalage qui crée de la frustration entre l'utilité socio-économique des projets, dont certains sont nombreux à franchir tous les seuils acceptables – la commission Duron va nous indiquer lesquels demain – et la difficulté à les financer.

Il faut bien reconnaître que peu de services ou d'infrastructures sont rentables au sens financier du terme. Il faut donc étudier comment solidariser les deux notions. Pour cela, il faut éviter quelques mythes.

Certains financements innovants sont possibles. Il faut les utiliser, mais cela ne réglerait pas toute la question.

Il existe trois catégories de financeurs possibles, dont deux sont essentielles. La première catégorie est celle des usagers, la seconde celle des finances publiques, de l'État jusqu'aux communes. La troisième est constituée de tous les acteurs qui bénéficient de l'infrastructure sans nécessairement l'utiliser – ce point est important.

Nous avons un exemple avec ce qui se passe aujourd'hui à Bordeaux et dans son agglomération, avec l'arrivée du TGV. Les effets d'aubaine et les spéculations qui en résultent créent de la valeur. C'est un cas très particulier, mais une infrastructure, notamment dans une ville, crée toujours de la valeur.

C'est l'un des points sur lesquels l'école économique française, qui a été très productive, n'est malheureusement pas en avance, notamment par rapport aux Anglo-Saxons. On sait créer des avantages en termes de temps et d'environnement, mais on ne sait pas valoriser les effets que peut avoir sur l'agglomération la création d'une ligne de métro, d'un tramway, etc... Une réflexion est certainement à mener sur ce sujet. Il faut y réfléchir, avant que les économistes aient trouvé la solution.

Des solutions ont déjà été expérimentées. L'idée d'un prélèvement sur les cessions n'est pas très opérante. Elle a été abandonnée. Il existe en effet un périmètre, avec des effets de seuil, etc.

Néanmoins, on peut s'inspirer de ce qui a été fait pour le Grand Paris et développer la valorisation foncière par le biais de taxes. Il en existe deux pour le Grand Paris, la taxe spéciale d'équipement, qui a la même assiette que la taxe foncière, et la taxe sur les bureaux.

Nous proposons de nous caler, pour les entreprises, sur l'assiette de la taxe foncière, qui est revalorisée assez régulièrement et, à condition que les recettes soient fléchées, d'en faire bénéficier certains projets. Nous ne faisons là que proposer des outils qui pourront ensuite être utilisés ou non.

S'agissant du problème des usagers, le débat qui angoisse beaucoup d'autorités organisatrices est la tendance à la baisse de la contribution de ceux-ci aux transports collectifs. Cela concerne le TER, pour lequel les choses sont relativement stabilisées, même si, en dix ans, on a tout de même perdu quatre points, mais aussi les agglomérations.

La situation est très différente d'une agglomération à l'autre – et c'est d'ailleurs normal –, mais la tendance à la baisse est inquiétante. 30 % des coûts sont couverts par les recettes des usagers sans les amortissements, et entre 15 % et 17 % avec les amortissements. C'est très peu.

Nous proposons de mettre les informations sur la table et de connaître le niveau de fréquentation par ligne ou groupe de lignes, afin de vérifier si tout service est véritablement justifié ou s'il doit être adapté.

Il est très bien qu'il existe des tarifications solidaires en faveur de tel ou tel groupe, mais il faut que celles-ci soient rendues publiques, et que l'on sache les recettes que l'on perd pour les étudiants, pour les seniors, etc... Je reprends volontairement les catégories à propos desquelles la question de savoir s'il s'agit ou non de solidarité fait débat.

Nous proposons aussi, dans un tout autre registre -le péage sur les autoroutes étant accepté quoi qu'on en dise, même si les hausses sont mal ressenties- que les collectivités

territoriales puissent, pour des opérations précises, instaurer un péage de manière temporaire après une concertation publique, sans passer par le régime de la concession.

Cela peut servir à financer en partie un allègement d'axe. Ceci doit également être possible pour les aménagements d'une partie d'un réseau départemental qui représentent un financement important.

Dans le même esprit, nous proposons d'élargir les possibilités de recours aux péages urbains, qui n'ont pas été utilisées en France, alors que des pays européens aussi différents que la Suède, l'Angleterre et l'Italie le pratiquent.

Il conviendrait de supprimer l'expérimentation de trois ans, certains investissements ne pouvant être rentabilisés dans cette durée, sachant qu'une collectivité peut toujours y renoncer si cela ne la satisfait pas. En outre, nous préconisons de baisser à 100 000 habitants le seuil, actuellement fixé à 300 000 habitants, au-dessus duquel il peut être appliqué, et d'aménager un certain nombre de dispositifs de cette nature.

Ceci est important à nos yeux. J'ai considéré que, si l'on voulait être pragmatique, on ne pouvait attendre de l'État et des collectivités publiques un « grand soir » des financements.

En revanche, il ne faut pas s'interdire, pour l'avenir, un certain nombre de prélèvements affectés. Je cite tout particulièrement le cas des hausses considérables de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui vont s'appliquer d'ici 2022, soit 25 % d'augmentation pour le diesel et 12 % pour l'essence : il serait justifié qu'un quart ou un tiers revienne aux transports et, en particulier, à la route.

Cela permettrait notamment de financer l'entretien routier, dont on nous dit qu'il lui manque 300 millions d'euros par an. La direction du Budget estime que ce n'est pas prouvé, mais c'est ce qu'évaluent la plupart des spécialistes.

Pour les routes, nous proposons la création d'un établissement public, une agence des routes – un EPIC. Je crois en effet que le moment est venu.

Nous avons été interpellés par l'association Régions de France, qui a estimé qu'il faudrait que les régions aient le choix de se voir affecter les routes ou non. On ne peut avoir un système à la carte et garder un « croupion » de route nationale. Cependant, s'il existe un établissement public, il pourra déléguer plus facilement que l'État lui-même.

Enfin, nous nous sommes intéressés à la problématique de la contribution des poids lourds. Je répondrai aux questions sur ce point.

**M. Bertrand Pancher, président de l'atelier « mobilités plus connectées ».** – J'ai été très impressionné de découvrir combien les mobilités plus connectées allaient transformer notre quotidien, à un point que je n'imaginai pas.

Aujourd'hui, si la réglementation le permettait, on pourrait déjà voir circuler sur nos routes des voitures sans chauffeur, des véhicules à haute technologie embarquée, comme Tesla. Cette technologie va devenir de plus en plus abordable et toucher l'ensemble des véhicules, de transport de passagers ou de marchandises, d'ici cinq à dix ans, en fonction du nombre d'équipements et des progrès. Nos systèmes de transport vont être totalement transformés, même en termes de sécurité.

Face à ce constat, nous avons deux possibilités : laisser faire les choses, en partant du principe qu'elles vont arriver de manière plus ou moins organisée, ou anticiper de façon à s'organiser le mieux possible et faire en sorte que notre pays puisse être *leader* dans ce domaine, ce type de phénomène devant engendrer beaucoup de richesses. C'est le choix qu'a retenu notre atelier, en formulant cinq préconisations.

La première concerne l'ouverture des données. La loi Macron la prévoyait pour tous les services de mobilité, mais le Conseil d'État a considéré que c'était insuffisamment précis. Il n'y a donc pas, pour le moment, d'obligation dans ce domaine.

La loi Lemaire (il s'agit d'Axelle) est allée jusqu'à l'obligation de rendre public les codes sources, à la base des données. Tout le monde est terrorisé par cette perspective.

L'atelier préconise donc, outre le fait de toiletter ces textes, de faire en sorte qu'il existe deux types de chef de file en matière d'ouverture des données, les régions et les agglomérations, celles-ci devant s'engager à se coordonner au plan national.

En deuxième lieu, nous préconisons que les AOT contrôlent les services de mobilité par des systèmes de licences. Beaucoup de systèmes arrivent sur nos territoires, comme les vélos en libre-service. Il n'y a même plus besoin d'appels d'offres.

Ce matériel à bas prix bouleverse l'organisation des AOT. Il faut faire en sorte que ces dernières aient la possibilité d'octroyer des licences pour contrôler l'ensemble des nouveaux intervenants.

Troisième préconisation : un plan d'infrastructures connectées, en fonction de la technologie maîtrisée et acceptée par tous, les véhicules très haut de gamme pouvant se connecter eux-mêmes, reconnaître la route, etc. Plus on descend en gamme, plus les choses sont complexes.

L'idée est de commencer par un corridor d'infrastructures connectées. Cela peut être facile avec les sociétés d'autoroutes, qui y sont prêtes, sous réserve qu'on travaille avec elles, dans le domaine des contrats, sur les espaces et dans le temps.

Les métropoles sont également prêtes. Viendra ensuite la question des corridors en milieu rural, qui pourra être réglée par des systèmes d'appels d'offres.

Quatrième proposition : créer un Conseil de l'expérimentation. J'ai été très frappé de constater que toutes les grandes organisations se connaissent, mais ne travaillent pas ensemble. C'est caricatural. Certaines ont besoin d'expérimentations, mais le rapport avec l'administration est complexe et les choses mettent du temps. D'autres ont des difficultés à trouver des financements. Or les financeurs possibles sont autour de la table, et les grands groupes sont prêts à investir des moyens. Parfois, l'expérimentation est en cours, mais il est nécessaire de la faire connaître. C'est un domaine compliqué pour l'État. Il faut donc parvenir à réunir tout le monde autour de la table.

Dernière proposition : lancer rapidement des appels à projets pour accompagner tous ces nouveaux services par le biais du programme d'investissements d'avenir (PIA), de crédits non consommés ou en recherchant des financements extérieurs. Personne ne comprendrait qu'on ne puisse s'engager dans des appels à projets, en milieu rural comme en milieu urbain, de façon à pouvoir initier des programmes et des engagements nouveaux dans ce domaine.

Ce type d'appels à projets est généralisé au ministère de l'écologie : on ne comprend pas qu'il y ait une incapacité à le faire dans le domaine des transports !

Pour le moment, ces cinq propositions sont soutenues par le ministère des transports et devraient normalement se traduire dans le projet de loi qui sera soumis au Parlement.

**Mme Valérie Lacroute, présidente de l'atelier « mobilités plus intermodales ».** – Le titre de cet atelier étant transversal, vous allez retrouver dans ce que je vais dire beaucoup des propositions qui ont été faites par les différents groupes. Nous avons toutefois fait le choix de constituer deux sous-groupes, un atelier dédié aux voyageurs et un autre dédié à la logistique, l'idée étant, même si ces deux sujets se recoupent, d'approfondir ces questions.

Concernant les voyageurs, nous avons axé nos travaux et nos propositions sur la gouvernance, l'utilisation des outils numériques et le financement.

Notre objectif a été de mieux permettre à nos concitoyens de se déplacer, aussi bien au travers des transports en commun que de la voiture. Nous avons en effet pris en compte tous les territoires ruraux qui ne bénéficient malheureusement pas forcément de transports en commun très développés. Il nous a donc semblé important que la voiture garde une place non négligeable dans ces déplacements.

Le premier sujet qui a été abordé par différents groupes est celui de la gouvernance. Il nous a beaucoup occupés. Nous sommes partis du principe que la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi NOTRe avaient énormément modifié les compétences des différentes collectivités, l'objectif n'étant ni le « grand soir » ni d'ouvrir la boîte de Pandore, mais de permettre une meilleure prise en compte de la mobilité dans son sens large – vélo, autopartage, covoiturage, marche.

Ces mobilités, dans leur ensemble, ne sont pas forcément partout bien prises en compte. Il ressort que la région pourrait être le chef de file de cette compétence dans son sens large, en partageant l'organisation avec l'ensemble des collectivités qui, dans les différents territoires, s'occupent aussi de mobilité.

Nous avons pu constater qu'un certain nombre de métropoles n'ont pas attendu les régions pour s'occuper du transport au sein de leur territoire, mais qu'elles ne se parlent pas forcément entre elles, ce qui peut pénaliser nos concitoyens.

Certaines EPCI ont la compétence des transports. Il existe par ailleurs des syndicats de transport, des syndicats mixtes, et tout un tas de structures dans les collectivités qui essaient de faire du transport, toutefois sans se parler.

Le Sraddet s'impose aux régions mais, pour l'instant, demeure un outil de cartographie de l'offre de transport qui ne va pas forcément plus loin. L'idée serait de créer une deuxième phase permettant à l'ensemble des collectivités d'échanger entre elles.

Les pôles d'échanges multimodaux – les gares routières – ont toutes les tailles. C'est parfois une collectivité qui s'en charge, parfois la région, la commune, un EPCI, un syndicat, en fonction de sa taille. L'idée serait que l'ensemble des collectivités concernées

s'installent autour de la table et s'organisent. Le souci est de ne pas rouvrir les discussions qui ont déjà eu lieu, et qui ont été assez sensibles.

Un mot s'agissant de la gouvernance et des plans de déplacements des entreprises (PDE). Il est nécessaire d'y associer les entreprises. Il nous a semblé important – et j'espère que la ministre le retiendra – que ces PDE soient plus contraignants et prennent en compte les déplacements des salariés.

S'agissant des outils numériques, l'objectif est d'ouvrir les données pour permettre une meilleure information de nos administrés et d'offrir à l'ensemble des transporteurs la possibilité de croiser leurs données, afin de bénéficier de transports plus efficaces et mieux connus de l'ensemble de nos concitoyens.

Quant à la politique fiscale et incitative, il nous a semblé important, pour permettre à nos concitoyens de mieux se déplacer, de sanctuariser le versement transport (VT), de l'orienter sur le niveau d'offres et non de s'en servir pour réaliser la gratuité, car le rôle des collectivités est de travailler sur la politique solidaire, et non sur la gratuité - je suis volontairement provocatrice.

Il faut également inciter fiscalement nos administrés au covoiturage. On sait que, dans les milieux ruraux, la voiture est indispensable. Il faut pousser nos concitoyens à partager leur véhicule, par exemple en leur proposant des indemnités kilométriques.

S'agissant de la logistique, nous avons axé nos travaux sur la place des marchandises dans la ville, l'efficacité dans le déplacement des marchandises et le verdissement de la flotte. Les incitations sur ce point peuvent être importantes.

Enfin, la place des marchandises en centre-ville constitue un sujet important. L'objectif n'est pas de faire en sorte que les logisticiens s'installent à l'extérieur et viennent polluer la ville par leurs livraisons – je ne citerai pas de noms. Il faut aussi que la logistique ait sa place en cœur de ville, d'où la nécessité d'incitations fiscales, peut-être au niveau des taxes foncières, pour privilégier l'installation de plateformes, et peut-être obliger les collectivités à ne pas oublier, comme souvent, un véritable volet « marchandises » dans les schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, plans de déplacement urbain.

Il faut permettre un déplacement des marchandises plus efficace, mettre éventuellement en place une plateforme qui obligerait les services techniques des collectivités à y entrer tous les arrêtés de stationnement ou d'interdiction de circulation, afin de permettre aux cartographes qui alimentent les GPS des sociétés de transport de travailler sur des informations à jour, et d'éviter ainsi de voir les camions utiliser des voiries sur lesquelles ils n'ont pas à se trouver.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je suis d'autant plus sensible à votre exposé que j'ai été membre de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air. Et, si les conclusions de ces travaux ont fait apparaître que la pollution n'était pas uniquement due à la circulation, les chiffres montrent tout de même qu'il y a une véritable urgence à faire évoluer les modes de déplacement. Vous avez rappelé la nécessité de donner plus de place aux modes doux, qu'il s'agisse du vélo ou de la marche à pied. Or aujourd'hui, on a davantage l'impression que les aménagements pour les vélos sont plaqués et pas suffisamment réfléchis. Cela pose alors la question de la cohabitation du vélo avec la voiture, comme avec les piétons.



En outre, les piétons doivent de plus en plus se faufiler entre les voitures dans les centres urbains, ce qui est dangereux. D'ailleurs, le nombre d'accidents impliquant des piétons est en augmentation. Aussi, il est urgent de mener une réflexion sur une nouvelle organisation de l'espace urbain.

Aujourd'hui, des habitudes sont prises par les automobilistes, par les cyclistes, mais aussi par les utilisateurs de nouveaux moyens de déplacements qui sont incontrôlés, voire incontrôlables. Face à ce constat, deux questions majeures se posent : comment faire évoluer l'urbanisme ? Comment modifier le comportement des cyclistes, automobilistes, piétons, et de manière plus large, de tous les usagers de la route ?

**M. Rémy Pointereau.** – Pour ma part, j'ai l'impression que nous sommes entrés, en matière de mobilité, dans une période de décroissance. En milieu rural, il est nécessaire que les transports collectifs soient plus réactifs et plus vertueux du point de vue environnemental. On peut s'interroger sur le maintien de certains transports, lorsque l'on voit des bus avec deux ou trois passagers traversant nos départements ruraux. Il faut ainsi aller vers un développement du transport à la demande, par minibus ou par taxi, et réfléchir au moyen de faire baisser son coût.

La limitation à 80 km/h est vécue comme une double peine par beaucoup de personnes en milieu rural, après l'augmentation du diesel. Je rejoins la position de M. Savary sur la nécessité de faire un discernement entre les routes accidentogènes et les autres. En outre, cette nouvelle limitation de vitesse pose la question de la cohabitation des voitures avec les véhicules sans permis, ou encore avec les poids lourds qui rouleraient alors à une vitesse similaire.

**M. Gérard Cornu.** – La sécurité est un enjeu qui nous concerne tous, mais nous avons l'impression que le gouvernement a fait le choix de la facilité dans les mesures prises. J'ai cru comprendre qu'une expérimentation avait été menée pendant un an sur le passage de 90 à 80 km/h. Or, nous parlementaires, avons du mal à obtenir les résultats de cette expérience. A-t-elle été efficace ?

En outre, avec la multiplication des panneaux signalétiques, le conducteur est désormais presque incité à être plus attentif à ce qui se passe sur les côtés que devant lui. Il n'est quasiment plus possible non plus d'utiliser les régulateurs de vitesse, y compris sur autoroute. La vitesse varie de manière constante entre 90, 110 et 130 km/h, sans que l'on sache pourquoi, avec des radars fixes très fréquents. Cela renforce l'impression que peut avoir l'automobiliste d'être une « vache à lait », et à mon sens, gâche l'objectif sécuritaire de la réduction de vitesse.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je me sens concerné par les thématiques de mobilité plus propre, plus solidaire, plus sûre, plus intermodale, plus soutenable et plus connectée, qui ne sont pas nouvelles. Lorsque j'étais président d'une autorité organisatrice de transport d'une petite agglomération de 100 000 habitants, nous avons essayé d'améliorer la répartition des parts des différents modes, ainsi que la sécurité.

L'une des difficultés majeures que rencontrent certaines autorités organisatrices de transport est la couverture simultanée d'un noyau urbain et d'un territoire rural. En effet, le transport en milieu rural n'est pas le même que celui en milieu urbain, et le coût est différent.

La gratuité des transports fait supporter le coût de ce dernier par le versement transport. C'est la raison pour laquelle j'y suis opposé, même si je comprends cette tentation pour des autorités organisatrices de transport, afin d'augmenter la fréquentation des bus. La question financière est d'ailleurs primordiale, car pour avoir un niveau de service satisfaisant, il faut des moyens. C'est la raison pour laquelle les collectivités de petite taille doivent pouvoir s'adosser à d'autres structures plus importantes, notamment les régions.

**M. Patrick Chaize.** – Je partage l'ensemble des propositions relatives à la voiture connectée. J'ai toutefois plusieurs inquiétudes. En effet, dans la présentation que vous avez faite des plans d'infrastructures connectées, il apparaît en creux, comme une fatalité, que l'on va d'abord s'intéresser aux autoroutes, puis aux métropoles. La ruralité se retrouverait ainsi en queue de peloton, alors même que les routes du réseau secondaire sont les plus accidentogènes. Or, la voiture connectée est une solution pour améliorer la sécurité routière. Dès lors, ne faudrait-il pas avancer de façon parallèle sur l'ensemble des secteurs, dans la mise en place de ces infrastructures ? De la même manière qu'il y a eu, il y a peu, l'annonce d'un accord historique avec un opérateur de téléphonie mobile pour la couverture du milieu rural, il faut inciter l'ensemble des acteurs à réfléchir pour que la ruralité ne soit pas encore une fois oubliée.

**M. Olivier Jacquin.** – La question du ferroviaire a été très peu évoquée, et a, d'ailleurs, été écartée des Assises nationales de la mobilité. En effet, à chaque fois que l'on interroge la ministre sur ce sujet, elle renvoie sur les travaux en cours de Jean-Cyril Spinetta.

De même, la problématique du fret et de la logistique n'a été que très peu abordée. Hier, la délégation à la prospective recevait Michel Savy, spécialiste des questions de fret. La France accuse un retard important par rapport au Nord de l'Europe, à notre voisin allemand, ou à des pays comme le Japon, en dépit de la loi de modernisation de 2013. Certaines dispositions de cette dernière sont d'ailleurs restées lettres mortes.

Il faut également s'interroger sur la place de la puissance publique en matière d'ouverture des données. En France, nous avons une tradition forte d'organisation et de planification. Or les plateformes numériques sont en train de prendre la place des politiques publiques. Dès lors, y a-t-il encore la place pour un champion européen de l'organisation de ces données, qui le ferait dans un esprit conforme au service public ? En effet, on peut penser que si cette tâche est confiée aux GAFAs, ces derniers l'exécuteront de manière non totalement dénuée d'intérêts commerciaux, par exemple en proposant un trajet passant par l'un de leurs partenaires.

Enfin, l'on constate que les gens vont habiter de plus en plus loin de leur lieu de travail et des villes. Cela est lié au prix du foncier en centre-ville, et crée des problématiques de déplacement. Vous avez évoqué la possibilité de réutiliser la valeur créée par la spéculation foncière pour financer les infrastructures de transports en commun. L'exemple de la Suède est intéressant puisque dans certains nouveaux quartiers, les tramways ont été financés par la commercialisation des parcelles.

**M. Éric Gold.** – Si aujourd'hui, une réflexion approfondie a été menée sur les transports en commun dans les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et de manière plus large, dans les zones couvertes par une autorité organisatrice de transport, tel n'est pas le cas dans les communautés de communes et les territoires plus petits. Aujourd'hui, plus de 1 000 communautés de communes regroupant près de 20 millions d'habitants ne sont ainsi pas couvertes par une autorité organisatrice de

transport. Cela pose la question de l'équité territoriale, et d'une « mobilité pour tous et partout ». Dans ces zones blanches, très peu de transports en commun existent, et les gens sont dépendants de la voiture.

Je voudrais avoir des précisions sur la gouvernance et la répartition des tâches sur les territoires. Pour certains, la région pourrait jouer le rôle d'architecte. Or, on constate que certaines ont déjà redélégué aux départements la compétence relative au transport scolaire, acquise par la loi NOTRe. Aussi, je m'interroge sur leurs volontés réelles et leurs capacités à jouer ce rôle d'architecte.

**M. Jordi Ginesta.** – L'on souhaite considérablement développer les véhicules électriques pour 2050. Toutefois, nos centrales sont-elles actuellement capables de fournir à 22 heures un surcroît d'électricité permettant de recharger des millions de véhicules ? Faut-il construire des centrales nucléaires ou thermiques ? Si l'on fait le choix de recourir à une production thermique, on ne fait que déplacer le problème de la pollution. En outre, quel est l'état d'avancement de cette question dans nos pays voisins ? En effet, si en 2050, le développement du véhicule électrique n'est pas le même dans tous les pays, cela va poser des problèmes pratiques de mobilité : les Français auront deux véhicules : un véhicule électrique pour circuler en France, et un véhicule thermique pour partir en vacances.

**M. Guillaume Gontard.** – Vous proposez une organisation des transports avec à sa tête la région, et en appui les agglomérations et les intercommunalités. Or, beaucoup d'intercommunalités ne sont pas dans le périmètre d'une autorité organisatrice de transport. Il faudra être vigilant pour ces zones blanches hors AOT et réfléchir à la manière dont elles doivent être traitées. La contractualisation proposée est à ce titre intéressante, car elle laisse une certaine latitude aux collectivités pour s'organiser et innover. Il faut ainsi accompagner les territoires et instaurer un vrai dialogue.

**Mme Angèle Prévile.** – Je soutiens pleinement l'instauration d'une journée de la sécurité routière dans l'éducation nationale. D'ailleurs, cela existe déjà au collège en cinquième et en troisième. Le département du Lot va plus loin puisqu'il organise tous les ans un stage de deux jours pour les élèves de cinquième, avec une formation à la conduite des deux roues.

Le recours au vélo, et notamment au vélo électrique, ne doit pas être réservé qu'aux villes. Il peut en effet être envisagé pour relier des villes proches, même en milieu rural. Les déplacements y sont parfois inférieurs à 10 kilomètres. Mais actuellement, la route est partagée avec les camions et les voitures. En outre, en raison de la baisse des dotations, certains départements ont procédé à un déclassement de routes secondaires, car ils n'ont plus les moyens de les entretenir et de faire les aménagements nécessaires.

Enfin, si les technologies électriques sont amenées à se développer, il faut envisager un rechargement de ces dernières, non pas chez soi par prise électrique sur le réseau national, mais, surtout en milieu rural, par des moyens alternatifs, comme les panneaux photovoltaïques.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Pouvez-vous nous présenter vos réflexions sur la possibilité de mettre en place une écotaxe ? En effet, dans les régions comme la mienne traversées par des cohortes de camions, l'instauration d'un tel outil fiscal permettrait de récupérer des recettes pour terminer des travaux qui auraient dû l'être depuis longtemps – par exemple des aménagements de deux fois deux voies.

Chaque jour, matin et soir, près de 4 millions d'élèves sont transportés. Quels ont été les débats, lors des assises de la mobilité, en matière de sécurité, gratuité et qualité des transports scolaires ?

**Mme Michèle Vullien.** – Il est important de sanctuariser le versement transport. Je suis frappée par la diminution constante de la participation des voyageurs au coût du transport collectif. La fixation des tarifs ressort de l'autorité politique, qui doit être affichée et expliquée. Je suis opposée à la gratuité des transports en commun, car elle ne permet pas de faire fonctionner le réseau, et dans certains cas est contreproductive.

Faire de la région le chef de file en matière de transport est intéressant. Dans le département du Rhône, le SYTRAL qui gère les transports de la métropole de Lyon est désormais compétent sur l'ensemble du département. Le bassin de vie est la bonne strate pour l'organisation des transports, en coordination avec la région. C'est d'autant plus important qu'il faut renforcer l'intermodalité avec tous les modes de transport, dont le ferré.

Enfin, la gestion du dernier kilomètre en matière de logistique urbaine doit être mieux prise en compte. C'est pourquoi il faut développer des espaces logistiques urbains dans les agglomérations.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Les transports représentent le premier émetteur de CO<sub>2</sub> dans notre pays. La mobilité est importante pour l'environnement, mais aussi pour l'attractivité de nos territoires, en particulier ruraux. À cet égard, la voiture reste un vecteur de transport essentiel. Il faut que les conclusions des assises de la mobilité proposent des solutions aux habitants des petites communes et aux entreprises qui y sont installées. C'est pourquoi il faut améliorer les réseaux routiers existants. En outre, les territoires ruraux ne doivent pas être oubliés dans le développement du véhicule électrique et de ses infrastructures de recherche.

Certes, il faut aller vers une mobilité plus sûre, mais je partage l'avis de M. Savary. Il faut faire preuve de discernement en matière de réduction de la limitation de vitesse. Aujourd'hui, dans nos territoires, les entreprises rencontrent des difficultés pour recruter des personnels et des commerciaux parcourant plusieurs milliers de kilomètres par an.

**M. Charles Revet.** – Vous avez très peu parlé du ferroviaire. Lorsque j'étais étudiant, à Rouen, la ville possédait un tramway. Au moment du « tout voiture », le tramway a été supprimé. Aujourd'hui, le métro-bus, - qui est un nouveau tramway – a été rétabli. On a supprimé en France plus de 10 000 kilomètres de voies ferrées. Nous possédons le meilleur maillage ferroviaire du monde. Certains de nos pays voisins ont développé le tram-train, permettant au train d'entrer à l'intérieur de la ville, ce qui permet une bonne desserte entre la ville et les territoires ruraux environnants. En outre, cela permet souvent pour une famille de se passer d'une voiture, ce qui est bénéfique pour l'environnement.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Je partage votre opinion selon laquelle les lignes droites sont différentes d'une région à une autre. Aussi il faut signaler les tronçons dangereux, mais ne pas avoir une mesure générale. Vos arguments ne sont toutefois pas partagés par M. Barbe, délégué interministériel à la sécurité routière. Pouvez-vous d'ici le 1<sup>er</sup> juillet essayer d'infléchir la position prise par le gouvernement ?

**M. Jean-Claude Luche.** – Je crains que les personnes actuellement bloquées dans les embouteillages soient déçues par la réflexion que nous avons en ce moment. J'ai écrit à la

ministre des Transports pour l'aménagement d'une deux fois deux voies dans mon département. Elle m'a renvoyé aux réflexions en cours dans le cadre des assises de la mobilité. La mobilité, c'est le vélo, mais aussi l'avion et les transports au commun. Nous la vivons au quotidien. Aussi, une équité territoriale entre nos concitoyens est indispensable. Or le développement des véhicules électriques dans les territoires ruraux ne se fera pas demain, ni même après-demain.

Il faut en outre intégrer dans les réflexions le relief, les conditions climatiques, les bassins d'emploi. Nous ne vivons pas dans un département rural comme dans une métropole. Depuis la loi NOTRe, les compétences des collectivités sont fortement cloisonnées. Vous souhaitez un renforcement du rôle des régions en matière de transport. Or elles sont déjà compétentes en matière de transports interrégionaux. Et, je constate que chez moi, l'aménagement du réseau et des transports collectifs routiers n'est pas une priorité régionale. Aussi, ce qui est important, pour améliorer la mobilité, c'est d'établir une méthode de travail pour les décennies qui viennent, pour que nous participions ensemble au développement de la France.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – La mobilité pendulaire des salariés qui résident en dehors des agglomérations entraîne une obstruction de nos axes urbains, le matin, le midi et le soir. Les entreprises élaborent des plans de déplacement d'entreprise. Pour moi, le versement transport a un effet déresponsabilisant. Aujourd'hui, les collectivités territoriales font des efforts sur la création d'aires de covoiturage, mais elles sont gérées sur la base du volontariat. Peut-on imaginer des plans de déplacement inter entreprises ? Est-il possible de prévoir une bonification pour celles qui se lanceraient dans cette démarche ?

**M. Jérôme Bignon.** – Nous voyageons beaucoup plus que les générations précédentes. Aussi, il faut organiser des transports soutenables. Les zones rurales ne doivent pas être les parents pauvres de la mobilité. La voiture est souvent le seul moyen de communication, ce qui accroît très fortement l'isolement des personnes âgées. Quelles sont les pistes envisagées pour renforcer l'accessibilité des transports dans les zones peu desservies ? Comment renforcer l'intermodalité en zone rurale ?

Pour le gouvernement, le numérique est la réponse pour fluidifier les déplacements au quotidien. Or, en raison de l'état actuel de couverture du territoire et de l'appropriation de ces technologies, le risque est de voir se renforcer les inégalités territoriales en matière de transport.

**M. Frédéric Marchand.** – Vendredi dernier, j'ai participé à la remise des premiers prix de *French Mobility*. La France n'est pas si mauvaise que cela en matière d'innovation. Il pourrait être intéressant de rassembler sur une plateforme les bonnes initiatives. A titre d'exemple, dans mon département, douze communes ont fait en sorte que le covoiturage en direction de la métropole lilloise soit organisé, notamment pour ceux qui sont en recherche d'emploi. De nombreuses initiatives existent, mais elles ne sont pas assez connues.

En matière de tarification, Dunkerque vient de voter la gratuité totale au 1<sup>er</sup> septembre. Une expérimentation avait été menée sur le weekend. On a constaté un bond de l'utilisation des transports en commun de 70 % le dimanche. Le coût est de 4 millions d'euros pour la communauté urbaine. C'est un choix politique qui est assumé.

**Mme Françoise Cartron.** – D’ici 5 à 10 ans, la voiture électrique va devenir une réalité. Elle va recouper la problématique de l’inégalité territoriale. Il y aura pour certains véhicules une nécessité d’adapter les équipements routiers. Cette adaptation sera-t-elle compatible avec le réseau routier départemental ?

On nous parle, dans un deuxième temps, du développement d’un modèle de voiture connecté, qui ne nécessitera plus d’adaptation sophistiquée, mais dont le coût sera élevé. Cette inégalité sera liée au revenu des utilisateurs : il y aura ceux qui pourront s’équiper d’une voiture connectée et performante d’un côté, et les autres de l’autre.

**M. Michel Neugnot.** – Pour le train, au-delà de la mobilité partout et pour tous, il faut parler du bon moyen de transport, au bon endroit et au bon moment. Le train n’est pas l’alpha et l’oméga du transport collectif.

En outre, si l’on souhaite développer la mobilité connectée, il faut également accepter les contraintes que cela engendre. Ainsi, on va vers la fin des guichets dans les gares.

Le train est un vecteur essentiel de transport, car c’est le plus rigide. La programmation des dessertes se fait deux ans et demi à l’avance. On souhaite ramener le train vers les pôles d’intermodalités. Mais il faut aussi accepter le principe de fermeture de lignes, quand il n’y a pas assez de voyageurs. Un train comportant moins de 50 voyageurs coûte dix fois plus que le car.

Les régions de France sont favorables à une utilisation du train dans les agglomérations, sous forme de tram-train, mais en en donnant la responsabilité aux agglomérations. En outre, il ne faut pas oublier que lorsqu’un train pénètre dans une ville, cela engendre des arrêts supplémentaires. Cela perturbe l’organisation du train, qui reste un outil massifié de moyenne et longue distance. S’il y a trop d’arrêts, les gens vont préférer prendre la voiture. On n’utilise le train que si son temps nominal est égal ou inférieur à la voiture. C’est pourquoi, si les métropoles peuvent obtenir des sillons disponibles, il faudra fixer des priorités.

Les transports scolaires sont divers et variés sur l’ensemble du territoire. Deux problèmes se posent : d’une part, l’harmonisation de la qualité de service sur le territoire d’une région, d’autre part, le financement. On parle de gratuité, mais il faut aussi parler du financement par le bloc communal. En Bourgogne-Franche-Comté, dans certains départements, le bloc communal n’est pas sollicité, alors que dans d’autres départements, il est sollicité à 55 %. La question de l’équité territoriale de traitement va se poser.

Il faut coordonner la mobilité en milieu rural. Si rien n’est fait, un coût global supplémentaire sera payé. Certes, il faut un architecte, mais il faut aussi un rôle d’animation au plus près des territoires, que peuvent jouer les collectivités territoriales.

Le rapport du comité d’orientation des infrastructures apportera des réponses complémentaires.

**M. Patrick Oliva.** – Nous avons consacré une journée complète d’auditions à l’approvisionnement électrique, avec tous les acteurs de la production électrique. Les installations existantes permettent de répondre à 80 à 85 % de la demande. Il reste 15 à 20 % des besoins à couvrir. Une étude approfondie sera nécessaire, notamment pour identifier et trouver une solution aux points noirs, comme les jours de départ massif en vacances. Il n’est

pas question de retourner à des installations de type thermique. Il faut en revanche bénéficier de la génération décentralisée de production d'électricité. En outre, le véhicule électrique n'est pas réservé à la ville. Il doit trouver dans les territoires ruraux une application, à condition de développer l'autopartage, et la création de stations de charge partagée. Toutes les préconisations de notre atelier sont conformes à un travail fait au niveau européen. Ainsi la voiture électrique française sera capable de s'intégrer dans un contexte européen. En outre, il y a 20 ans, on ne parlait que de l'hydrogène. Aujourd'hui, le développement du véhicule électrique se fait en France sur des batteries et stations de recharge. En fait, il faut développer les deux technologies, et des équipements financés à la fois par des fonds publics et privés. L'Allemagne s'intéresse beaucoup plus à la voiture à hydrogène. Il faut porter le débat du double équipement au niveau national.

Il est nécessaire, en milieu urbain, que des installations dédiées à la mobilité douce soient prévues. Nous proposons ainsi que dans les villes, au moins deux grandes dessertes pour une mobilité douce soient prévues. En outre, la jonction de villes proches fait partie de nos préconisations. Nous souhaitons également la création d'un code de la rue, qui doit postuler la centralité de la personne humaine, et donc de la marche. Pour le vélo, il doit le plus possible se pratiquer sur des espaces dédiés, non sur des espaces plaqués. Enfin, pour trouver des zones de convergences agréables et pacifiées, il faut tendre vers une circulation à 30 km/h. Cette vitesse est compatible avec une meilleure sécurité routière.

En France, le vélo représente 2 % des déplacements. Cette part est supérieure à 10 % chez la plupart de nos voisins européens. Un plan ambitieux doit être mis en place afin de porter la part de déplacements à vélo à 10 à 20 %. Cela permettra également d'offrir une solution au problème de sédentarité.

**M. Bertrand Pancher.** – Les infrastructures connectées peuvent être prévues en milieu rural. La stabilité technologique est une vraie question qu'il faut se poser. J'ai interrogé les sociétés d'autoroute sur le coût d'un équipement de reconnaissance de basse tension. Il est estimé à 500 millions d'euros. Entre le moment où ces premiers corridors vont être installés et l'arrivée des premières voitures, plusieurs années vont passer. La sagesse recommande de prévoir d'abord quelques corridors, puis de voir comment les choses s'équilibrent. En outre, les constructeurs automobiles sont aujourd'hui incapables de prévoir les évolutions technologiques.

Aujourd'hui le véhicule électrique dispose d'une autonomie de 400 kilomètres et son autonomie augmente de 10 % par an. En milieu rural, l'hybride rechargeable a de l'avenir. La voiture Prius coûte encore 40 000 euros, mais on peut désormais emprunter pour ces modèles sur 7 à 8 ans.

Les voitures sans chauffeur vont prochainement arriver chez nous. De même, les petits véhicules légers sont en plein développement, comme les trottinettes électriques. En outre, des vraies révolutions sont en cours en termes de sécurité. Ainsi, une start-up est en train de développer des gants de moto connectés qui envoient des signaux aux véhicules qui arrivent en cas de chute à moto.

Une directive européenne va exiger que toutes les données des États membres puissent être transmises dans des espaces nationaux, selon des moyens de contrôle définis par ces mêmes États nationaux. En matière de développement des données, il faut faire en sorte que les GAFAs ne viennent pas simplement se servir, et travailler sur un retour sur le profit réalisé grâce au traitement des données. Cela pourra être prévu dans le prochain projet de loi.

**Mme Valérie Lacroute.** – En matière de gouvernance, il faudra être attentif, lors des discussions parlementaires, pour faire en sorte que la région soit certes chef de file, mais aussi pour prévoir un système assez souple, où chaque collectivité doit pouvoir trouver sa place. Cela doit également permettre à des collectivités de petite taille de réfléchir à ces questions, qui représentent un coût relativement important. L'un des enjeux essentiels est une bonne coordination entre les acteurs. En découle la question du financement. Ce qui est essentiel de retenir, c'est que les entreprises, par le versement transport, contribuent à l'offre de transport, et non à la tarification de celle-ci. Il n'a ainsi pas vocation à assurer la gratuité du transport, qui doit rester un choix politique de la collectivité.

Afin d'encourager les entreprises à développer des plans de déplacements entreprises, il est proposé qu'elles puissent participer au comité qui pourrait être mis en place et réunirait les collectivités territoriales, les usagers et les entreprises, afin de leur permettre de faire entendre leurs voix sur le niveau d'offre proposé par les collectivités territoriales. Enfin, une incitation fiscale pour encourager les entreprises à mettre en place un plan de déplacements entreprise est également à l'étude.

Plusieurs réunions de travail ont réuni le monde de la logistique. Une charte est en cours de rédaction, qui sera mise à disposition des collectivités territoriales, afin de permettre une vraie sensibilisation sur ce sujet.

Enfin, des assises de l'aérien devraient se tenir avant ou après l'été.

**M. Noël de Saint-Pulgent.** – Vous avez relayé une inquiétude réelle sur les moyens financiers des transports collectifs. Or, ce n'est pas une fatalité, l'exemple du SYTRAL montre que l'on peut y arriver : le taux de couverture dépasse les 50 %, avec une organisation et une tarification performantes.

Il faut tout d'abord travailler sur les dépenses. Ces dernières sont de deux ordres : le matériel, tout d'abord, qui est bien géré, et le reste – notamment les frais de personnel. Pour ces derniers, il ne faut pas se contenter de mises en concurrence régulières, mais il faut imposer des plans de productivité des personnels. En effet, aujourd'hui, les coûts de personnel augmentent plus vite que l'inflation.

Pour les recettes, il faut s'interroger sur le bien-fondé de certaines réductions. Un exemple frappant est le forfait illimité en Ile-de-France. Si un forfait domicile-travail est nécessaire, est-il logique qu'il couvre tous les déplacements du week-end ? A Londres, la carte *Oyster* permet une tarification en fonction de la distance parcourue. Nous préconisons également que, si la couverture des dépenses par les recettes, hors investissements, est inférieure à 15 %, il ne soit pas possible d'augmenter le versement transport. Un plan de redressement devra alors être mis en place. Toutes les associations de collectivités ont pris conscience des problématiques liées à la tarification et au versement transport.

En Suède, les grandes opérations d'urbanisme participent au financement des transports. C'est aussi le cas en Asie. En France, il semble plus difficile de mettre en place ce modèle car bien souvent les constructions sont préexistantes. Toutefois, autour du Stade de France, il n'est pas illogique que la vente des terrains permette de financer les efforts en matière de transport collectif.

L'écotaxe régionale est une solution possible pour la couverture des coûts externes des poids lourds. Trois solutions sont envisageables. La plus simple consiste en une



augmentation de la TICPE. Toutefois, cette dernière porte principalement sur les véhicules légers, puisqu'elle est limitée à un certain seuil pour les poids lourds. En outre, la TICPE est plus élevée que dans tous les pays voisins. On sait que les poids lourds étrangers ne s'approvisionnent plus en France. Une deuxième solution serait de remettre en place l'écotaxe, mais l'ensemble des professionnels routiers y sont très fortement opposés. La dernière possibilité est d'instaurer une vignette forfaitaire, qui est peut-être moins intelligente, mais possède une plus grande acceptabilité sociale. Dans tous les cas, c'est un choix politique qu'il ne nous appartient pas de faire.

**M. Gilles Savary.** – La question de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h n'a pas été débattue lors des assises de la mobilité. La délégation interministérielle à la sécurité routière a refusé que l'on y travaille. Pour preuve, les comptes rendus des assises de la mobilité ont été publiés le 13 décembre, et la mesure a été annoncée le 8 janvier par le Premier ministre. À mon sens, cela révèle des conflits entre administrations. La sécurité routière, qui, traditionnellement, est interministérielle, a beaucoup basculé du côté du ministère de l'Intérieur.

Aujourd'hui, aucun outil financier n'est prévu pour une remise à niveau du réseau départemental routier. Or les départements doivent déjà faire face à des dépenses sociales élevées non compensées. Souvent la voirie départementale est la variable budgétaire d'ajustement. Or des aménagements ponctuels des routes sont nécessaires, afin d'améliorer leur qualité, ou pour remédier à la traversée de villes qui sont devenues de vraies rocade, à certaines heures de la journée.

Je m'inquiète également du fait que bien souvent, en matière de financement des transports, les solutions proposées concernent principalement le milieu urbain : on parle ainsi de péages urbains, de versement transport, ou encore de la dépénalisation des infractions au stationnement. Si un nouvel instrument financier est mis en place, il faudra le mutualiser avec le monde rural, notamment à travers le département.

L'expérimentation de la limitation à 80 km/h n'est pas concluante. En effet, si le nombre d'accidents a baissé, il n'est pas possible d'en expliquer les raisons, car de nombreux travaux avaient lieu à la même période, et la vitesse était de manière générale très réduite. Tout le monde s'accorde pour dire que les résultats obtenus ne sont pas significatifs.

**M. Hervé Maurey.** – Nous avons mis en place un groupe de travail, commun avec la commission des lois, qui doit établir des propositions.

**M. Gilles Savary.** – Pour moi, un travail pointilliste est nécessaire sur les infrastructures.

La mise en place d'une journée de la sécurité routière doit permettre de toucher toutes les écoles. Le contenu variera en fonction de l'âge des enfants.

Le fabuleux destin du véhicule connecté mérite quelques nuances. En effet, plus on est assisté, plus la reprise du volant s'effectue avec un délai de retard. Pour moi, la seule voiture qui peut être mise en circulation est la voiture autonome de niveau 5, et sur voie dédiée. En effet, si le réseau est ouvert à toutes les avancées partielles, on risque une augmentation du nombre des accidents. En outre, la gendarmerie nous signale la possibilité de piratages. Cela peut empêcher, par exemple, de contrebraquer pour rétablir une trajectoire. La gendarmerie est d'ailleurs très sensibilisée à cette question.

La catastrophe de Millas montre l'ampleur des responsabilités qui pèsent sur un chauffeur de car scolaire. Il faut également tirer les conséquences de la catastrophe de Puisseguin. Les bus sont des véhicules très inflammables. Nous travaillons actuellement sur le développement d'extincteurs automatiques, comme cela peut exister dans les voitures de Formule 1. Enfin, en matière de sûreté, il faudrait avoir un bouton d'alerte sur chaque car scolaire, radioconnecté à la gendarmerie la plus proche. Mais, même si cela n'est pas rassurant, la sécurité totale n'existe pas.

**Mardi 6 février 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons les amendements sur les articles qui nous sont délégués au fond sur le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, qui sera débattu en séance publique cet après-midi.

Par cohérence avec la position de notre commission, et sur proposition du rapporteur Philippe Pemezec, je vous propose de donner un avis défavorable aux deux amendements de suppression des articles 13 *bis A* et 13 *bis B* relatifs au Charles-de-Gaulle Express, déposés par le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE).

#### **Article 13 bis A**

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

#### **Article 13 bis B**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 12.*

### **Audition de Mme Catherine de Kersauson, Présidente de la 2<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des Comptes, sur la Société du Grand Paris**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous accueillons Mme Catherine de Kersauson, présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, pour la présentation du rapport sur la Société du Grand Paris (SGP), réalisé à la suite d'une saisine de la Cour par Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 20 décembre 2016. Cette audition est ouverte à tous les sénateurs.

Ce rapport suscite de nombreuses inquiétudes, de la part des élus franciliens d'abord, puisque le projet est particulièrement important pour l'aménagement de leur territoire, notamment dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024. Le Sénat examinera cet après-midi le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques, qui comprend des dispositions introduites à l'Assemblée nationale sur le Grand Paris Express.

Votre rapport interpelle aussi l'ensemble des parlementaires, puisque vous avez souligné la dérive des coûts prévisionnels de ce projet dont le montant total était évalué au départ à 19 milliards d'euros, et qui pourrait atteindre désormais 38 milliards d'euros. L'amortissement de la dette, prévu à horizon 2070, pourrait n'être atteint qu'en 2100 voire jamais puisque le rapport évoque une perspective de « dette perpétuelle », qui pourrait représenter une augmentation de 1,13 points de PIB à horizon 2025 – soit une dérive budgétaire manifeste.

Vous avez évoqué la responsabilité de la gouvernance et les lacunes dans l'exercice de la tutelle de l'État. Comment ce dossier pourrait-il évoluer ? Le Gouvernement a souligné le caractère non soutenable de ce modèle économique, qui sera amené à évoluer. Nous y serons attentifs.

**Mme Catherine de Kersauson, présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureuse de vous présenter le résultat d'une enquête réalisée à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de son président de l'époque, M. Gilles Carrez. Notre président, M. Didier Migaud, a présenté ce rapport devant cette commission le 17 janvier dernier. Je suis accompagnée des rapporteurs MM. Antoine Fouilleron, Olivier Lefoulon, Philippe Bertran et Bertrand Lejeune, et de M. André Le Mer, contre-rapporteur.

Avant de vous présenter nos principaux constats, voici deux remarques liminaires. Conformément à la saisine, le champ de notre enquête a porté sur la Société du Grand Paris (SGP), établissement public national à caractère industriel et commercial, créé en 2010 dans l'unique objet de concevoir et de faire construire l'infrastructure nouvelle de métro en rocade autour de Paris – le projet dit du « Grand Paris Express ». La Cour n'avait pas à effectuer l'examen critique du projet lui-même, qui comprend la création de quatre nouvelles lignes de métro automatiques et le prolongement de l'actuelle ligne 14, grâce à la construction de 200 kilomètres de métro et de 68 gares. Nous devons établir un bilan de la mise en place de la SGP, portant plus particulièrement sur les conditions de pilotage du projet et sur sa soutenabilité financière.

Le sujet est également d'une grande actualité. Après s'être concentrée, entre 2010 et 2015, sur la conception du projet Grand Paris Express, la SGP est entrée dans une phase de réalisation du projet, avec un calendrier contraint par la perspective de grands événements à venir, avec les Jeux olympiques de 2024 et, potentiellement, l'exposition universelle de 2025. Compte tenu de la dérive des coûts du projet, qui a fait l'objet d'un premier échange entre la Cour et la SGP début juillet 2017, le Premier ministre a demandé au préfet de la Région Ile-de-France de formuler des propositions qui ont été remises en septembre dernier, sur lesquelles notre rapport porte également une appréciation. Depuis la publication du rapport, la ministre chargée des transports a adressé, le 30 janvier dernier, une lettre aux parlementaires et aux élus d'Ile-de-France les informant des décisions du gouvernement sur la mise en œuvre du Grand Paris Express. Je m'abstiendrai de commentaires sur ces décisions, postérieures à notre rapport – qui n'y est peut-être pas totalement étranger. Je me limiterai aux trois principales observations du rapport.

Premier constat de la Cour : depuis la fixation d'un objectif de coût par le Gouvernement en 2013, celui-ci n'a cessé d'être réévalué, pour un dérapage global estimé aujourd'hui à près de 13 milliards d'euros. En mars 2013, à l'issue de la phase obligatoire du débat public, le Gouvernement a fixé au projet du Grand Paris Express un objectif de coût de 22,6 milliards d'euros. S'y sont ajoutés 2,9 milliards d'euros de dépenses mises à la charge de

la SGP pour d'autres projets. Le « Grand Paris Express » n'est pas la seule composante de la refonte globale des infrastructures de transport du Grand Paris, refonte qualifiée depuis mars 2013 de « Nouveau Grand Paris ».

Outre le Grand-Paris Express, lui-même déjà issu de la synthèse longue et difficile d'un projet conçu par l'État et d'un projet de la Région Ile-de-France, le « Nouveau Grand Paris » comprend deux autres initiatives : le prolongement du RER E à l'Ouest – projet Eole – et la construction du Charles De Gaulle-Express. Si la SGP n'est pas le maître d'ouvrage de ces derniers projets, elle participe néanmoins au financement du premier, ainsi qu'à la modernisation des RER et à quelques autres projets. Au total, le coût d'objectif fixé par le Gouvernement en mars 2013 s'élevait donc à 25,5 milliards d'euros.

Depuis lors, les coûts prévisionnels n'ont cessé d'augmenter sous l'effet de quatre facteurs principaux. Le premier est l'approfondissement des études, qui a révélé progressivement la sous-estimation de l'évaluation initiale. Ceci appelle un commentaire. Certes, dans un grand projet d'infrastructure, les premières évaluations sont toujours fondées sur des études sommaires. Mais dans ce cas, la Cour n'a pas été en mesure de se prononcer sur la fiabilité de ces premières données, la SGP n'ayant pas fourni les bases de calcul...

Par ailleurs, les provisions prévues pour le Grand Paris Express étaient largement insuffisantes par rapport à ce qui est recommandé pour les travaux de cette nature. Or, en règle générale, le caractère rapide des évaluations de départ est compensé par la fixation de provisions pour aléas et imprévus d'autant plus larges que le projet est complexe et risqué, et qui ont vocation à être réduites à mesure que les études permettent de lever les incertitudes.

Le deuxième facteur de la hausse du coût, ce sont les demandes complémentaires adressées à la SGP par l'État et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF, désormais Île-de-France Mobilités). Je citerai deux exemples : l'ajout d'un site de maintenance de 592 millions d'euros à Aulnay pour séparer la gestion des lignes 15 et 16 ; et la mise à la charge de la SGP de l'achat des véhicules de maintenance des infrastructures, à hauteur de 389 millions d'euros.

Troisième facteur d'augmentation, les délais de construction du réseau ont été réduits en raison de l'échéance olympique de 2024, alors que le projet initial prévoyait une mise en service échelonnée entre 2020 et 2030. Le réalisme de ce nouveau calendrier, qui impose que les chantiers soient conduits en simultané, apparaît très discutable à la Cour. Il pose la question de la capacité d'absorption du marché européen des travaux publics, mobilisé, dans le même temps, par d'autres très grands chantiers souterrains comme le tunnel Lyon-Turin, et d'un possible renchérissement des prestations. Il pose également la question de la prise en compte, dans des plannings de construction désormais très serrés, d'incidents pourtant classiques dans les travaux souterrains.

Enfin, la hausse des coûts résulte des arbitrages gouvernementaux destinés à assurer le bouclage du financement du projet Eole qui ont accru les contributions à la charge de la SGP de 500 millions d'euros début 2016.

Confrontée à ces dérapages, la SGP n'a pas fait preuve d'une totale transparence sur la réalité des coûts. En mars 2017, la SGP prévoyait un coût de 28,9 milliards d'euros représentant un dépassement de 3,4 milliards d'euros par rapport à 2013. Or, les échanges avec la Cour lors de l'instruction au printemps et à l'été 2017 ont montré que cette évaluation était largement sous-estimée. Fin juillet 2017, le directoire de la SGP a fourni au

Gouvernement une estimation intégrant à la fois les coûts finaux des deux lignes les plus avancées, les lignes 15 Sud et 16 – données dont il avait connaissance depuis six mois sans les avoir communiquées au conseil de surveillance – et des provisions pour risques identifiés et pour aléas et imprévus enfin fixées à un niveau reflétant les risques du projet. Cette estimation est de 38,5 milliards d’euros, à comparer aux 25,5 milliards d’euros du coût d’objectif de 2013. La dérive, de 13 milliards d’euros par rapport au coût d’objectif de 2013, correspond à une hausse de 51 %.

Ma deuxième partie concerne la capacité financière de la SGP à faire face à ces charges croissantes. La SGP a un modèle économique particulier voulu par le législateur : dès sa création, des recettes fiscales pérennes lui ont été affectées afin qu’elle finance les études et le début des travaux. Il s’agit, pour la part la plus importante et dynamique, d’une partie de la taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement en Île-de-France. Le plus gros des travaux sera financé par des emprunts, dont les premiers ont été lancés en 2017. Ces emprunts seront remboursés, en principe, dans un délai de 40 ans après la dernière mise en service, par les recettes fiscales affectées ainsi que, lorsque le Grand Paris Express sera en service, par la redevance versée par les exploitants.

Ce modèle est risqué. Sa soutenabilité dépend très fortement du niveau des recettes fiscales affectées à la SGP, lui-même très sensible à des évolutions très difficiles à prévoir à long terme : la dynamique de la construction de bureaux en Île-de-France et de l’évolution de l’indice du coût de la construction.

Ensuite, ce modèle est insuffisamment sécurisé sur le plan juridique. Le décret fixant le niveau de la redevance qui sera versée à la SGP par le ou les futurs exploitants des lignes du Grand Paris Express, notamment Ile-de-France mobilités, n’a toujours pas été pris. Pourtant, un protocole entre l’État et la région Île-de-France prévoyait que ce décret serait pris en 2011. Cette situation, due à la contestation du principe d’une redevance par le STIF, fait peser un aléa supplémentaire sur la soutenabilité de la dette de la SGP.

Par ailleurs, le dérapage des coûts emporte des conséquences majeures, bien sûr, sur le niveau des frais financiers – autrement dit, des intérêts – que la Société du Grand Paris aura à supporter. Or, dans la dernière version du modèle financier que la Société du Grand Paris a fournie à la Cour – également communiquée à l’agence de notation Moody’s – les frais financiers s’élevaient au total, déjà très important, de 32 milliards d’euros, et la fin des remboursements était prévue pour 2059.

Permettez-moi d’évoquer très rapidement l’impact des 3,4 milliards d’euros de « contributions » diverses que l’État a mises à la charge de la SGP en plus du projet « Grand Paris Express ». Pour ces dépenses incombant normalement à l’État, à des collectivités territoriales ou à d’autres opérateurs, c’est donc la SGP qui devra emprunter, et avec des taux *a priori* plus élevés que ceux dont l’État aurait bénéficié. La Cour a calculé que ces emprunts supplémentaires contribueront à hauteur de 11 milliards d’euros aux frais financiers supportés par la SGP.

Le montant de 32 milliards d’euros de frais financiers prévus était fondé sur l’estimation du coût de construction du réseau affichée au printemps 2017, soit 28,9 milliards d’euros, contributions financières hors Grand Paris Express comprises. À modèle financier constant en ce qui concerne les recettes, la réévaluation des coûts de juillet 2017, soit 38,5 milliards d’euros, entraîne un quadruplement du montant des intérêts, qui s’élèverait

désormais à 134 milliards d'euros courants, pour une période de remboursement rallongée de 25 ans, jusqu'en 2084.

La Cour a procédé à une évaluation poussée des risques pesant sur le niveau des frais financiers. Elle présente ainsi deux scénarii introduisant des hypothèses dégradées de recettes et de dépenses : le premier repose sur des hypothèses de recettes défavorables, alliant la non-mise en œuvre de la redevance d'exploitation avec une croissance limitée du rendement de la taxe sur les bureaux. Le résultat de ce scénario est une fin du remboursement reportée au-delà de 2100 et des frais financiers s'élevant au minimum à plus de 700 milliards d'euros courants. Le deuxième scénario repose sur les mêmes hypothèses, auxquelles a été ajouté un risque de taux de 0,5 point sur le financement de long terme. Tout laisse à penser, dans ce cas, que l'établissement ne serait jamais en mesure de rembourser la dette contractée.

La dette de la SGP accroît également l'encours de la dette publique au sens maastrichtien. Même si les hypothèses retenues par la Société du Grand Paris ne se dégradaient pas, la dette publique portée par la Société du Grand Paris culminerait à 1,2 point de PIB en 2027 !

Les perspectives de la Société du Grand Paris sont sombres, qu'il s'agisse des coûts, des délais de construction des lignes ou de l'amortissement de la dette. Or, dans son rapport remis au Premier ministre en septembre dernier, le préfet de la région Ile-de-France présente des scénarii possibles d'adaptation du calendrier de réalisation du Grand Paris Express. Ils consistent tous en un report de la réalisation de plusieurs tronçons du réseau, ce qui permet d'alléger les dépenses de la Société du Grand Paris d'ici 2022. En revanche, ils ne réduisent pas le coût total du projet ; seule une révision de son périmètre le permettrait.

La Cour formule quatre recommandations à l'État. La première, c'est d'assigner à la SGP un coût d'objectif à fixer ligne par ligne. La deuxième est d'assurer la soutenabilité de long terme du financement de la SGP en revoyant le périmètre du projet et le phasage des dépenses, faute de quoi l'État serait contraint d'affecter à l'établissement de nouvelles recettes. La troisième est de publier rapidement le décret fixant les caractéristiques de la redevance d'utilisation du réseau, de façon à donner de la visibilité à la SGP sur ses recettes. La quatrième, enfin, est de mettre en place un contrôle renforcé de la SGP par les tutelles, de façon à s'assurer du pilotage rigoureux du projet.

Je terminerai par les questions de gouvernance et de gestion. La SGP dispose d'une gouvernance originale, composée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, ce dernier constitué presque à parité de représentants de l'État et d'élus d'Ile-de-France. Un des objectifs était d'obtenir l'adhésion des élus, et à travers eux celle des populations, au projet de Grand Paris Express. Ce pari n'était pas gagné d'avance, compte tenu des tensions entre l'État et la Région qui avaient marqué le lancement du projet. Pourtant, l'objectif a été atteint, point positif à porter au crédit de la SGP.

Toutefois, la Cour a observé deux limites fortes contribuant à expliquer le manque de transparence constaté sur la réalité des coûts et des délais. En premier lieu, le contrôle exercé sur le directoire par le conseil de surveillance est insuffisant. Ses pouvoirs sont limités sur le plan juridique : il ne dispose d'aucune compétence sur les marchés, ni sur certains actes essentiels de la conception du projet, tels que les différents niveaux de documents d'études. Par ailleurs, le conseil n'exerce pas toujours les compétences qui lui sont conférées par les textes. En sept ans d'existence, il n'a jamais fait usage du pouvoir « d'opérer les vérifications

et les contrôles qu'il juge opportuns » ou de « se faire communiquer les documents qu'il estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».

La Cour estime qu'il faut renforcer les pouvoirs du conseil de surveillance mais aussi faire évoluer sa composition, afin qu'il remplisse efficacement une mission de contrôle renforcée, notamment sur le plan technique. Des personnalités qualifiées pourraient ainsi être intégrées au conseil, tels que des spécialistes de la conduite de grands projets ou du financement d'infrastructures.

Le contrôle assuré par les autorités de tutelle s'est également avéré défaillant. Le directoire n'a pas été plus transparent sur le dérapage des coûts à leur égard qu'il ne l'a été vis-à-vis du conseil de surveillance. Mais, jusqu'à mi-2016, les tutelles ne semblent pas avoir fait preuve à ce sujet d'un zèle particulier... Elles étaient mal organisées pour exercer leur rôle : depuis sa création en 2010, la SGP a été rattachée successivement à quatre administrations de tutelle et autant de programmes budgétaires. Ce n'est qu'en mars 2017 qu'un comité des tutelles a été institué, dont la présidence a été transférée au bout de six mois du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au préfet de la région Ile-de-France. Si la création de ce comité va dans le bon sens, elle ne peut à elle seule pallier toutes les faiblesses du contrôle.

La comparaison avec d'autres très grands projets d'infrastructures de transport met en évidence la relative faiblesse des ressources de la SGP. La SGP n'a pas véritablement défini de stratégie de dimensionnement de ses effectifs, et surtout, ne l'a pas partagée avec ses tutelles.

Pour faire face à ses besoins, la SGP a eu recours à deux moyens, l'un et l'autre insatisfaisants. Tout d'abord, le recours à du personnel mis à disposition contre remboursement – à hauteur de 15 % des équivalents temps-plein fin 2016 – permettait à l'établissement de desserrer la contrainte du plafond d'emplois. Surtout, elle a recouru massivement à des prestataires extérieurs, en particulier pour sous-traiter une grande partie des tâches qui lui incombent en tant que maître d'ouvrage. Le constat est très net en rapportant les effectifs internes de la SGP avec ceux de ses prestataires extérieurs : en 2012, le rapport était d'environ d'un pour un ; en 2016, il est d'un pour plus de huit. En 2016, les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont représenté près du triple des dépenses de personnel de la SGP. Outre son coût, cette pratique crée un risque de dépendance vis-à-vis du principal prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui assure en pratique l'essentiel des relations avec les maîtres d'œuvre. C'est là une situation tout à fait atypique.

La Cour est toujours très attentive à la gestion des marchés. Or nous avons relevé de nombreux motifs de critiques : une définition initiale du besoin souvent imprécise, des règles de procédure parfois contournées, un usage excessif des procédures sans publicité ni mise en concurrence, un recours mal contrôlé aux bons de commande, une pratique extensive des avenants et un rôle trop réduit confié à la commission d'examen des offres.

De ces observations sur la gouvernance de la SGP résultent les deux autres recommandations formulées dans notre rapport. L'une consiste à élargir, à renforcer les compétences du conseil de surveillance, en particulier en matière de marchés. L'autre est de réévaluer le dimensionnement de la SGP, notamment au regard des effectifs de ses prestataires extérieurs, et de définir une trajectoire pluriannuelle des plafonds d'emplois.

Ce rapport met l'accent sur l'ampleur des dérapages financiers du projet de Grand Paris Express, sur les risques d'insoutenabilité de la dette de la SGP et les fortes incertitudes qui pèsent sur la possibilité d'être au rendez-vous olympique de 2024. La Cour ne peut que se réjouir qu'il ait incité le Gouvernement à réexaminer la question du Grand Paris Express en tenant compte du contexte technique et financier.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour ce rapport éclairant, et même effrayant, que vous avez présenté avec les termes mesurés de la Cour. Votre constat, sans ambiguïté ni complaisance, pointe la gravité de la situation et la responsabilité de tous les acteurs.

**M. Philippe Pemezec, rapporteur.** – C'est embarrassant : je suis consterné par vos propos, et vous entendre est pire que de vous lire ! Élu local, j'ai l'habitude de mener des projets avec un budget toujours à l'équilibre. Pouvez-vous revenir sur les responsabilités, qui doivent être plus clairement établies ?

Quelles mesures doivent être prises pour que le projet continue ? Il est fondamental pour la région Ile-de-France et emportait le consensus de tous les élus. Je suis rassuré d'entendre qu'il n'est pas remis en cause mais étalé dans le temps. A-t-on manqué de compétences ? Comment en est-on arrivé à de tels dérapages ? Comment sortir de cette impasse et mieux maîtriser les coûts ?

Enfin, quelle est la part, dans les décisions d'accélérer le calendrier, liée à l'organisation des Jeux Olympiques en 2024 ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Le pire est que, malgré ces dérives, le calendrier ne sera peut-être même pas tenu...

**M. Jérôme Bignon.** – Merci pour vos explications très claires, mais très difficiles à entendre. Comment éviter de telles situations ? J'ai été désigné par le Sénat comme membre du conseil de surveillance de la société de projet du canal Seine-Nord Europe. Par chance, je suis juriste, mais il est très difficile de poser des questions et de ne pas obtenir de réponses biaisées. Même si je lis attentivement tout projet de résolution, les choses sont peu claires et j'ai le sentiment de poser des questions gênantes...

Vous indiquez que des règles existent, mais elles ne sont pas respectées. Oui, il faut les alourdir et donner plus de moyens au Conseil de surveillance. Mais sur un projet de 8 à 9 milliards d'euros, moins important, je ne voudrais pas que toutes les collectivités territoriales soient tétanisées en lisant votre rapport, d'autant que notre projet passe de national à régional. La terreur s'installe. Comment faire ? Je suis intéressé par une leçon technique pour s'assurer que les règles de droit et les moyens sont suffisants. Personne ne peut tout savoir. Des spécialistes de grands travaux ou de problèmes financiers doivent s'assurer que les réponses sont justes. Merci de ces précieuses indications pour les projets à venir. C'est déjà extrêmement positif.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – En même temps, les injonctions sont contradictoires. La SGP porte le chapeau, mais n'oublions pas qu'il lui a été demandé de faire plus avec des crédits limités. La ponction s'est faite sur les transports du quotidien. Ne faudrait-il pas sortir ces dépenses du périmètre de la société et instaurer un cantonnement ?



Quelles recettes nouvelles pourraient lui être affectées ? On envisage la taxe de séjour ou la taxe sur les bureaux... Un coup de rabot de 10 % serait également envisagé pour réduire le périmètre du projet. La longueur des quais a déjà été revue à la baisse il y a quelques années. Ne faut-il pas alerter que ce coup de rabot passe mal ?

Inversons la question relative aux Jeux Olympiques : pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas donné d'instructions dès le 14 septembre pour tenir les délais ? Nous avons perdu quatre mois, alors qu'à quatre ou six mois près, l'échéance ne sera pas tenue. La situation actuelle constitue un passif qui s'aggrave.

**M. Patrick Chaize.** – Nous partageons tous le même avis sur votre constat. Vous avez présenté des scénarios dégradés, quel serait un scénario plus optimiste ? Certaines orientations sont prises. Il faut publier le décret sur les redevances et, peut-être, les majorer. N'est-il pas souhaitable d'avoir un scénario plus rationnel ?

**M. Philippe Dallier.** – C'est étonnant que la SGP n'ait pas été en mesure de vous fournir les bases de calcul du projet. Elle ne l'a pas réalisé au doigt mouillé ! Quels sont les tenants et les aboutissants de la dérive à laquelle nous assistons ? L'État a demandé à la SGP des dépenses supplémentaires. Il devait capitaliser la société à hauteur de 4 milliards d'euros, financés par le remboursement des prêts accordés à l'industrie automobile durant la crise. Ce financement s'est évaporé au fil du temps...

Les élus avaient critiqué le principe de créer une société. Sans ce montage, le projet aurait-il eu plus de chance de s'en sortir ?

**M. Jérôme Bascher.** – La SGP se trouve dans une très mauvaise posture mais on a fait droit à chaque demande locale. Les gares se sont multipliées, l'État en a rajouté au fur et à mesure... Peut-on sortir de la SGP, non pas par un coup de rabot, mais en confiant certaines lignes à la RATP dont c'est le métier, et à la SNCF ? Quel est l'ensemble des demandes de l'État à la SGP ? Dans les conseils de surveillance, on nous affirme qu'il n'y a rien à voir et qu'il faut laisser les professionnels travailler. Le Contrôle Général économique et financier (CGefi) n'est-il pas membre de la SGP ? Qu'a-t-il fait pour limiter ces dérives ?

**M. Alain Fouché.** – Votre rapport est effrayant. Vos recommandations permettront d'atténuer certains dérapages, mais n'est-il pas trop tard ? Le projet coûtera cher. En province, lorsque les cours régionales des comptes font des remarques, elles sont écoutées. Mais l'État ne vous écoute pas. Ainsi, les trois rapports publiés par la Cour des comptes sur les aiguilleurs du ciel n'ont jamais été pris en compte. Au point où nous en sommes, le projet peut-il être rectifié sans dégâts financiers ?

**M. Gérard Cornu.** – N'y aurait-il pas une fatalité des grands travaux réalisés par la France ? Eurotunnel, la SGP, et bientôt le canal Seine-Nord ou la ligne TGV Lyon-Turin. Souvent, les experts se trompent, parfois lourdement, avec des dérapages importants.

Je crains un divorce entre le Grand Paris et le reste de la France. Je siège, avec le président Maurey, au Conseil d'orientation des infrastructures. Nous sommes contraints de respecter une enveloppe avec différents scénarios. Les élus de province dénoncent le fait que pour le Grand Paris, on ne compte pas... C'est plus grave qu'on ne le pense pour l'unité nationale.

**M. Arnaud Bazin.** – Membre du conseil de surveillance de 2011 à septembre 2017, j’ai régulièrement interrogé la direction sur le nombre d’agents mis à disposition. La réponse était toujours embarrassée, car le CGefi était présent. Il y posait d’ailleurs des questions dont les élus étaient incapables de juger la pertinence. Dès le départ, l’État a été extrêmement pingre sur les moyens humains mis à disposition de la SGP. Cela fait partie des difficultés.

Les élus ont continuellement interrogé sur la soutenabilité du calendrier et les problèmes techniques. Systématiquement, on leur répondait qu’ils pouvaient dormir tranquilles et que les délais seraient maintenus. Les retards prévus par rapport à 2013 étaient uniquement chiffrés financièrement.

Le chiffrage de la Cour des comptes prend-il en compte, partiellement ou non, les interconnexions, vitales, du système de métro de la SGP aux moyens de transport existants ?

Les élus du conseil de surveillance ont demandé, depuis l’élection présidentielle au printemps 2017, de rencontrer l’État pour être informés de ses intentions. Rien ne s’est passé durant quatre mois. Nous étions peut-être un peu naïfs sur les capacités d’un tel montage, d’autant que la présence de l’État pouvait nous garantir certains points de soutenabilité technique et financière, mais ces derniers restes de naïveté ont été définitivement balayés...

**Mme Christine Lavarde.** – Les aléas ont été sous-provisionnés dans la première estimation des travaux et les surcoûts ont été absorbés par l’enveloppe, déjà insuffisante, des aléas. Or chacun sait que les imprévus sont fréquents et coûteux dans des projets de BTP, surtout pour des travaux souterrains. Il fallait donc prévoir une enveloppe supérieure et il y a un défaut de contrôle de la partie budgétaire. Pour les projets futurs, ne faut-il pas construire une grille d’analyse socio-économique, avec des pourcentages minimum au titre des aléas, pour les différentes étapes du projet – qu’il soit en surface ou sous terre ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Je partage l’analyse de notre collègue Jérôme Bignon, qui peut-être s’inquiète d’un rapport qui pourrait concerner dans une décennie la gestion de la société du canal Seine-Nord Europe : les membres du conseil de surveillance ne disposent pas toujours des outils, moyens et compétences nécessaires à l’exercice de leur mission de contrôle. En conséquence, le rôle de cette instance, bien mal nommée en réalité, se limite trop souvent à celui d’un lieu d’information.

**Mme Catherine de Kersauson.** – Vous m’avez interrogée, monsieur Pemezec, sur l’identification des responsabilités ayant conduit au constat dressé par notre rapport. En réalité, les dysfonctionnements relevés sont imputables à chaque niveau de gouvernance, qui collectivement ont soumis la SGP à des injonctions contradictoires, selon l’expression justement utilisée par M. Capo-Canellas : les services de la SGP ont mené des études préalables insuffisamment approfondies et largement sous-évalué le niveau des provisions pour aléas et imprévus ; le directoire a fait preuve d’une trop tardive transparence envers le conseil de surveillance et les tutelles concernant la dérive des coûts prévisionnels ; le conseil de surveillance n’a pas utilisé tous les pouvoirs de contrôle que lui attribuent les textes ; les tutelles, enfin, n’ont cessé de confier à la SGP des contributions supplémentaires sans guère se préoccuper, pendant fort longtemps, du pilotage du projet. De fait, la multiplication des tutelles – les ministres du développement de la région capitale, de l’économie, des transports et de l’urbanisme – a conduit la SGP à poursuivre des intérêts parfois divergents. En outre, depuis la suppression du poste de ministre en charge du développement de la région capitale,

l'absence d'un chef de file capable de synthétiser les objectifs et d'arbitrer les différends ne lui permet pas d'agir suivant une feuille de route clairement définie.

À vrai dire, les administrations de tutelle ne se sont guère investies dans la gestion de la SGP, à laquelle il a en conséquence été laissée une large autonomie, ce qui peut surprendre compte tenu du caractère hors norme du projet et de l'abondance des financements afférents. Ainsi, la SGP n'a jamais conclu de contrat d'objectifs avec les tutelles, pas plus que son président ne s'est vu remettre de lettre de mission : les annonces politiques en ont seules tenu lieu. La présence de personnalités politiques de premier plan au conseil de surveillance de la SGP a également pu freiner l'implication de l'administration en matière de contrôle comme d'établissement de directives ou d'émission d'objections. Il a ainsi fallu attendre l'année 2013 pour affirmer la tutelle technique de la DGITM sur le projet et 2015 pour sa reconnaissance formelle. Une étape supplémentaire a été franchie en mars 2017, en application des conclusions de la mission conjointement menée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale des finances (IGF), avec la création d'un comité des tutelles, transféré depuis au Préfet de la région Ile-de-France. L'État compte désormais exercer fermement le pilotage du projet, comme en témoigne le récent courrier de la ministre des transports.

Vous vous êtes également inquiété, monsieur Pemezec, des moyens envisageables pour éviter que la déroute annoncée ne soit trop calamiteuse. Notre rapport propose, à cet effet, plusieurs recommandations, notamment d'assigner à la SGP un coût d'objectif fixé ligne par ligne, fondé sur une évaluation réaliste – l'état d'avancement des études et le résultat des premiers appels d'offre le permettent – et intégrant des provisions suffisantes pour les aléas et les imprévus eu égard aux difficultés de construction des tunnels en milieu urbain. Des améliorations peuvent déjà être observées, en particulier, depuis le mois de juin dernier, l'adoption, par la SGP, de règles satisfaisantes et conformes aux usages de la profession pour établir le niveau des provisions pour aléas et imprévus. Ces normes, madame Lavarde, sont fixées par le centre d'études des tunnels (CETU) et ne diffèrent guère de celles qui s'appliquent à l'étranger. À titre d'illustration, des règles identiques à celles établies par le CETU pour la SGP concernant les provisions pour aléas et imprévus sont suivies par le gestionnaire du projet Crossrail à Londres. Afin de s'assurer du respect du coût d'objectif fixé ligne par ligne – et il s'agit là des recommandations n° 4 et n° 5 de notre rapport – il convient de mettre en œuvre un contrôle renforcé de la SGP par les tutelles et d'élargir, pour les renforcer, les compétences du conseil de surveillance.

La Cour recommande également de garantir la soutenabilité de long terme du financement de la SGP en révisant le périmètre du projet et le phasage des dépenses ou, à défaut, en octroyant à l'opérateur des recettes supplémentaires. Pour mémoire, le modèle financier de la SGP intègre d'ores et déjà la redevance d'utilisation du réseau, pourtant toujours privée de base légale, situation que je qualifierais de « hiatus de financement ». Nous n'avons en revanche pas, pour répondre à la préoccupation de M. Chaize, examiné avec précision l'évolution du financement de la SGP dans le cas où lui seraient affectées de nouvelles recettes, hypothèse qui relève de la mission sur le financement du projet de transports du Grand Paris récemment confiée par le Premier Ministre à M. Gilles Carrez.

M. Pemezec m'a également interrogée sur la responsabilité de la candidature aboutie de la ville de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 dans la dérive financière de la SGP, confrontée à l'obligation d'accélérer sensiblement le calendrier de réalisation des travaux. Je vous renvoie à notre rapport, dans lequel vous trouverez un tableau retraçant, pour chaque tronçon de ligne, les conséquences des Jeux sur le

calendrier de livraison des travaux, établi en conseil des ministres le 9 juillet 2014 s'agissant des lignes 14, 16, 17 et 18. Ainsi, l'allongement de la ligne 14 du métro vers le Sud, qui devait initialement être mise en service entre 2025 et 2030, devra finalement être livré au deuxième trimestre 2024. Sans vouloir m'engager dans le commentaire d'une décision politique, je doute que les données transmises au Comité international olympique (CIO) sur ce dossier aient été parfaitement réalistes... Or, le calendrier d'ouverture des lignes à l'appui du dossier de candidature pourrait s'avérer plus tendu encore si survenaient des aléas de chantiers, fréquents lors de creusements souterrains en milieu urbain comme l'indique l'étude du CETU que cite notre rapport.

J'ai entendu, monsieur Bignon, votre préoccupation s'agissant des moyens limités dont dispose le conseil de surveillance d'un opérateur de projet d'infrastructure pour mener efficacement ses missions. La société du canal Seine-Nord Europe, à laquelle vous faites allusion, a effectivement calqué ses statuts sur ceux de la SGP, mais le modèle de gouvernance importe peu en réalité : la priorité réside dans la capacité des acteurs concernés à piloter rigoureusement le projet. Ainsi, si je reprends l'exemple de la SGP, parallèlement à un exercice effectif de la tutelle par l'État, il convient de renforcer les compétences du conseil de surveillance grâce à une composition resserrée intégrant des personnalités qualifiées en matière de gestion des grands projets d'infrastructure.

Monsieur Capocanellas, le modèle de financement de la SGP a été initialement établi pour un projet qui se limitait à la réalisation du Grand Paris Express. L'extension des dépenses qui lui ont été attribuées, ajoutée à la sous-évaluation des charges par les études préalables et à l'insuffisance des provisions pour aléas et imprévus, l'ont, progressivement, rendu insoutenable dans sa configuration actuelle. À ma connaissance, il n'est pas, pour autant, prévu d'en réduire le périmètre de 10 % comme vous semblez le craindre. Notre rapport, d'ailleurs, n'a pas évalué cette hypothèse. Je ne puis pas vous répondre s'agissant des raisons de l'inertie de l'État avant sa décision du 14 septembre dernier de desserrer certaines contraintes de calendrier.

Notre rapport ne s'est pas non plus penché, monsieur Chaize, sur une hypothèse de financement de la SGP plus favorable en matière de recettes ou, monsieur Dallier, sur les conséquences d'une capitalisation de la SGP par l'État à hauteur de 4 milliards d'euros sur le modèle du Crossrail londonien : nous avons seulement examiné différents scénarii en fonction du montant de dépenses et d'éventuelles dégradations du marché. Il peut effectivement sembler étrange que la SGP ait été incapable de nous transmettre, comme à sa tutelle, des éléments solides pour documenter ses premières estimations de dépenses. Je n'ai pas, pour ma part, d'explication à cette défaillance.

Le choix de créer la SGP sur le modèle que nous connaissons était éminemment politique : il s'agissait de donner les moyens à l'État de jouer un rôle majeur d'impulsion dans la mise en œuvre du projet. D'autres pays développant des projets d'infrastructure similaires ont opté pour une organisation proche, même si, à défaut d'une gouvernance adaptée et d'une tutelle véritable, elle peut légitimement susciter des réserves. Monsieur Bascher, la RATP est déjà maître d'ouvrage des travaux de la ligne 14.

**M. Antoine Fouilleron, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, rapporteur.** – La compétence de contrôle du CGefi sur la SGP, que plusieurs d'entre vous ont évoquée, s'exerce dans les limites de la mission fixée par l'arrêté de contrôle pris par les tutelles. Il pourrait effectivement apparaître pertinent d'en modifier le périmètre.

**Mme Catherine de Kersauson.** – Je suis convaincue, monsieur Fouché, que notre rapport a joué son rôle d’alerte ; le Gouvernement y a d’ailleurs réagi fort promptement. Enfin, monsieur Bazin, le financement des interconnexions est bien prévu par la trajectoire des charges de la SGP ; il y figure sous forme de provisions à hauteur de 450 millions d’euros.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie, madame la présidente, pour la précision de votre présentation et la clarté des réponses que vous nous avez apportées.

*La réunion est close à 10 h 45.*

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

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 20.*

### **Audition de M. Philippe Duron, Président du Conseil d’orientation des infrastructures**

**M. Hervé Maurey, président.** – Je suis très heureux d’accueillir ce matin Philippe Duron, président du Conseil d’orientation des infrastructures (COI), qui est un grand spécialiste des transports et de la mobilité.

Je rappellerai à nos nouveaux collègues que Philippe Duron, ancien député, a été, jusqu’à récemment, président de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Il est tellement irremplaçable qu’on ne lui a toujours pas désigné de successeur. Il est également coprésident, avec notre ancien collègue Louis Nègre, du *think tank* TDIE, spécialisé dans le secteur de la mobilité.

Il a présidé, en 2012 et 2013, la commission Mobilité 21, qui avait été chargée de hiérarchiser les projets du schéma national des infrastructures de transports – le SNIT. Il a été nommé président du Conseil d’orientation des infrastructures par le Gouvernement il y a quelques mois. Ce Conseil a été créé pour faire le tri et hiérarchiser les projets annoncés par les précédents gouvernements. Elisabeth Borne avait rappelé qu’il manquait 10 milliards d’euros sur le quinquennat, dont 7 milliards pour de nouveaux projets, pour faire face à ces engagements.

Trois sénateurs ont participé au Conseil d’orientation des infrastructures : Gérard Cornu, Michel Dagbert et moi-même. Il y avait aussi des députés, des élus locaux, des experts et des représentants de l’administration.

Un travail très important a été fait et a permis que Philippe Duron remette à la ministre, la semaine dernière, un rapport qui propose plusieurs *scenarii* pour la mobilité et pour les infrastructures. Ce rapport a recueilli l’unanimité des membres de la commission, ce qui n’était pas évident au départ au regard des horizons très différents, tant professionnels que politiques, de ses membres.

Grâce à la méthode consensuelle de Philippe Duron – certains parlent de la « méthode Duron », nous sommes parvenus à un accord.

**M. Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures.** - Le rapport du COI a effectivement été adopté à l'unanimité par ses seize membres. Il a fait l'objet de nombreuses réactions, certaines positives ou mesurées émanant d'associations, de collectivités ou de personnalités prestigieuses comme Alain Juppé, maire de Bordeaux et président de la métropole, d'autres plus virulentes provenant de grands élus, de collectivités, d'établissements publics ou d'associations attachées à la réalisation d'une grande infrastructure attendue depuis parfois des décennies. Nombre de présidents de région ou de département se sont également exprimés.

Ces réactions ne nous ont pas surpris. Il en avait été de même, il y a cinq ans, lors de la parution du rapport Mobilité 21. Chaque territoire a des problématiques propres et des besoins qui tardent parfois depuis des décennies à trouver leur solution. D'autant que, par le passé, la loi a nourri des espoirs difficiles, pour ne pas dire impossibles à satisfaire complètement : la loi d'orientation et d'aménagement du territoire de Charles Pasqua et Daniel Hoeffel, qui avait prévu un maillage autoroutier et de liaisons à grande vitesse, ou, plus récemment, le SNIT qui comptabilisait 175 projets pour un bilan financier de 245 milliards d'euros. Tout cela était prometteur mais difficile à mettre en œuvre.

De plus, le contexte a changé. Les besoins des usagers des transports ont évolué, la vitesse n'est plus le seul critère pour effectuer un déplacement, et le prix constitue aujourd'hui un élément déterminant. L'environnement technique, la digitalisation et l'apparition des plateformes ont offert de nouvelles possibilités d'organiser sa mobilité. L'actualité a aussi mis en avant d'autres priorités : deux rapports de l'école polytechnique de Lausanne, en 2005 et 2012, et des accidents dramatiques comme celui de Bretigny-sur-Orge en 2013 ont montré la nécessité de mieux entretenir et régénérer le patrimoine ferroviaire. Il en est de même des incidents spectaculaires qui ont immobilisé les gares Montparnasse et Saint-Lazare il y a quelques mois.

Tout comme Mobilité 21 il y a cinq ans, le COI a pour objectif d'évaluer, de trier et de hiérarchiser les projets en fonction des possibilités budgétaires de l'État. Mis en place le 17 octobre 2017 par la ministre des transports, il est composé de seize membres (parlementaires, représentants d'associations d'élus et experts) et a vocation à suivre les problématiques d'investissement dans les infrastructures au-delà de la remise de son rapport. Notre lettre de mission nous demandait de contribuer à une redéfinition des mobilités pour les vingt ans à venir en nous appuyant sur l'innovation, en mesurant l'évolution des usages de nos concitoyens et en tenant compte des nouveaux impératifs que sont la transition énergétique et les capacités financières de l'État. Deux priorités se sont imposées à nous : l'amélioration des transports du quotidien, d'une part, et la modernisation des grands réseaux de communication dont l'État a la charge, d'autre part.

Notre rapport a souhaité promouvoir sept grands messages.

La transition écologique n'est pas une option et impose de donner la priorité aux mobilités actives, aux transports collectifs partagés et à la décarbonation des véhicules.

La mobilité du quotidien doit être notre fil directeur et concerner tous les territoires : urbains, périurbains et ruraux. L'amélioration des nœuds ferroviaires est aussi importante que le désenclavement routier des petites villes ou des villes moyennes.

La contrainte financière – qui s’est bien évidemment imposée à nous et était d’ailleurs explicite dans notre lettre de mission – nous a conduits à optimiser et prioriser toutes les dépenses ; de plus, il nous a paru souhaitable d’améliorer l’équilibre entre ce que paie l’usager et ce que paie le contribuable en matière de transport.

Nous avons eu en tête l’impératif de préserver la qualité des réseaux et des infrastructures existantes. On a beaucoup parlé, ces dix dernières années, de la dégradation des infrastructures ferroviaires. Or, on constate depuis quelques années, que nous devons aussi être très vigilants sur les infrastructures routières. Les classements internationaux ont d’ailleurs rétrogradé la France de plusieurs places et les indicateurs sur les chaussées et sur les ouvrages se sont aussi dégradés. Sans compter les infrastructures de la voie d’eau (les canaux, les fleuves et les rivières navigables), qui ont été trop longtemps délaissées et ont un besoin impératif de régénération, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité hydraulique.

Les infrastructures doivent être « phasées », car le temps n’est plus aux promesses mais à la mise en œuvre et les grands projets doivent répondre à des critères réalistes : il est préférable de phaser les projets que de les repousser indéfiniment. Chaque phase doit faire l’objet d’une analyse de la valeur de façon à apporter une amélioration rapidement perceptible pour les territoires et pour les usagers.

Une politique d’investissement doit s’inscrire dans la durée pour intégrer pleinement le développement puis le déploiement des innovations. Peut-on, par exemple, ne pas tenir compte de l’arrivée des tractions à hydrogène ?

Il est indispensable de réaliser des contre-expertises des infrastructures plus en amont. Aujourd’hui, avec le Commissariat général aux investissements (CGI), la contre-expertise n’intervient que lorsque le projet est déjà complètement conçu. Or, dans certains cas comme le Grand Paris par exemple, on s’aperçoit qu’on aurait eu intérêt à en disposer plus en amont.

Nous avons dégagé quatre priorités pour répondre à l’urgence de la situation. Tout d’abord, il faut développer la qualité de service des réseaux et en assurer la pérennité. Des efforts importants s’imposent sur le réseau ferroviaire où plus de 5 000 ralentissements ont été constatés, alors qu’il n’y en avait que 3 000 à l’époque de Mobilité 21. Cela n’est pas nécessairement dû à une aggravation de la dégradation, mais aussi aux travaux des 1 500 chantiers actuellement en cours en France. Le réseau routier doit, en outre, être entretenu à son meilleur niveau, c’est une question de sécurité.

La deuxième priorité doit être de développer la performance en ville et de lutter contre la congestion et la pollution. Pour cela, il faut déployer un effort important pour les mobilités actives, optimiser les transports collectifs en zone urbaine, moderniser les nœuds ferroviaires et les grandes gares, développer le transport de rabattement en car sur voie dédiée dans les grandes périphéries urbaines et lutter contre l’autosolisme en favorisant le covoiturage.

Troisièmement, il convient de réduire les inégalités territoriales en assurant le meilleur accès pour les villes moyennes et en tenant compte des spécificités de l’outre-mer. Un plan de dix ans doit permettre de désenclaver les villes moyennes dont le réseau routier n’a que peu évolué pendant les dernières décennies.

Quatrième priorité : se doter d'infrastructures et de services de fret performants au service de l'économie française et transporter les marchandises selon le mode le plus pertinent.

Deux objectifs stratégiques ont également guidé nos travaux : placer la France à la pointe de l'innovation, notamment pour assurer les transitions énergétiques, favoriser et encadrer le développement de l'économie collaborative et promouvoir le véhicule autonome. Certains pays préparent déjà un cadre législatif et réglementaire adapté à cette innovation : ne soyons pas à la traîne et saisissons-nous de cette question !

Même si le COI s'est un peu écarté de sa lettre de mission, il a aussi considéré qu'un autre objectif stratégique était d'engager sans tarder les grands projets de liaison entre les métropoles, en commençant par les nœuds.

J'en viens à présent à la question du financement. Nous savons tous qu'il n'est plus possible de financer sans limites et la ministre des transports a eu l'occasion de dire devant vous qu'il y avait des arriérés de paiement, voire une dette... Cela est certes vrai, mais il n'y a là rien d'anormal ou d'incompréhensible. Les restes à payer de l'Afitf pour la période 2018-2022 concernent les engagements pris lors des deux dernières législatures. Souvenez-vous des engagements des lois Grenelle qui prévoyaient par exemple le lancement d'un grand programme de lignes à grande vitesse ; toutes n'ont pas été réalisées, mais quatre l'ont été, deux par une concession et deux par un financement dit « innovant », c'est-à-dire par un contrat de partenariat. L'Afitf a également eu à financer la montée en puissance d'études, d'acquisitions foncières et de travaux exploratoires pour le Lyon-Turin. Il faut y ajouter le remplacement des matériels des trains d'équilibre du territoire, pour 3,5 milliards d'euros, qui n'avaient pas été prévus par Mobilité 21. La dette se poursuit car un certain nombre de financements sont liés à des contrats de partenariat conclus pour une longue durée ; c'est par exemple le cas du GSM ferroviaire, ou de grands contrats autoroutiers, comme la liaison L2 à Marseille. Ces restes à payer sont de 6 milliards sur les cinq prochaines années, 10 milliards sur une plus longue durée, certains contrats comme la L2 allant jusqu'en 2050.

Il y a des contraintes d'endettement et il faut éviter d'aggraver le déficit public. Nous sommes descendus en dessous du seuil des 3 %, mais il faut poursuivre l'effort. Ce qui est nouveau par rapport à Mobilité 21, c'est qu'un certain nombre de dépenses qui pouvaient être engagées par des contrats de partenariat sont aujourd'hui considérées comme des dépenses maastrichtiennes, qui sont consolidées dans la dette publique de l'État. Cela démode ces financements, que l'on qualifiait alors d'innovants. Enfin, il y a la problématique fiscale : nous ne pouvons pas sans arrêt recourir à la taxation.

Dans ce contexte, nous avons proposé trois scénarios au Gouvernement. On en avait proposé deux dans Mobilité 21. Le premier, le plus proche du paragraphe de la lettre de mission inspiré par le ministère des finances, est celui d'une dette maîtrisée autour d'un nombre resserré de projets, en conformité avec la trajectoire de la loi de finances pluriannuelle, mais je dois reconnaître que nous n'y sommes pas parvenus complètement. Ce n'est pas exorbitant : en 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait accepté le scénario 2 de Mobilité 21, qui était à 2,5 milliards d'euros. Le deuxième scénario est celui qui permet d'atteindre presque complètement les objectifs fixés par le Président de la République, concernant les déplacements du quotidien et la régénération des infrastructures existantes. Enfin, le troisième scénario est plutôt celui des territoires. Il doit permettre d'accélérer les projets, en particulier s'agissant des grandes liaisons interurbaines.



Entre 2013 et 2017, nous avons fléchi à cause de l'abandon de l'écotaxe – qu'au demeurant je ne regrette pas excessivement en tant qu'ancien président de l'Afitf, car elle a été bien remplacée par les 2 centimes de TICPE, applicables à l'ensemble des véhicules, mais dont le produit revenant à l'Afitf a baissé parce qu'il a été écrêté de 400 millions d'euros dès la deuxième année. La première année, l'Afitf en a disposé pour indemniser Écomouv' mais ensuite le ministère des finances a décidé de réduire la part affectée à l'Afitf. Or nous avons des besoins et nous avons pris du retard notamment dans le paiement à SNCF Réseau de la liaison Tours-Bordeaux et de la deuxième phase de la LGV Est.

Le troisième scénario est légèrement supérieur dans la phase 2018-2022 et explose ensuite dans les trois législatures suivantes. La raison est que l'on ne saurait pas dépenser plus de 3,5 milliards d'euros dans la première phase pour des raisons de maturation des projets et d'organisation des débats publics. En revanche, après, on pourrait faire plus au titre du rattrapage, et il faudrait même atteindre 4,4 milliards d'euros. Nous serons environ à 1 % du PIB en investissement, soit un peu en dessous de ce que font les pays les plus avancés en Europe, ce qui n'est pas indigne. On pourrait faire un peu plus au titre du rattrapage.

Comment financer ces scénarios ? Nous avons eu des débats passionnés sur ce sujet. Louis Nègre était particulièrement exigeant dans la mise en lumière des taxes prélevées sur la route (TICPE et autres) et a plaidé pour ne pas aller au-delà. L'idée n'est pas mauvaise, car l'État a prélevé beaucoup sur la route ces dernières années, notamment grâce à l'augmentation de 12 centimes de la TICPE et la remontée du prix du baril de pétrole sur les derniers mois, qui permettra de dégager des recettes importantes de TVA. Soyons donc raisonnables en réaffectant une partie des recettes de la route au transport, pour financer le scénario numéro 2, pour lequel 2 à 3 centimes de TICPE suffiraient.

Si, comme nous le craignons, ces recettes ont déjà été affectées à d'autres dépenses, nous suggérons deux autres pistes : la première, c'est de relancer les discussions avec les professionnels de la route sur la niche fiscale dont ils bénéficient sur le carburant, qui représente plus de 900 millions d'euros par an pour les poids lourds et les taxis et qui va tripler d'ici à 2022 du fait de la montée de la contribution carbone des autres usagers. Il n'est pas illégitime d'en discuter la formule avec les organisations professionnelles qui, bien évidemment, en contestent le bien-fondé. C'est la deuxième proposition – flécher une partie du produit qui en résulte sur des améliorations de la route – qui est peut-être une bonne politique et constitue un facteur de sécurité et d'efficacité pour les professionnels. Troisième proposition, nous ne voulons pas rouvrir la polémique de l'écotaxe, ce qui serait inopportun et prématuré. Il faut plutôt attendre de voir ce que donnera la révision de la directive Eurovignette. Mais il est possible de réfléchir à une redevance d'usage forfaitaire. Elle avait été avancée par une grande organisation des transporteurs au moment du débat sur l'écotaxe. Peut-être faudrait-il l'étendre aux véhicules utilitaires légers (VUL), qui contribuent fortement à la pollution. Cela permettrait de taxer les poids lourds et les VUL en transit, qui ne participent pas aux dépenses d'entretien et de régénération de la voirie, qu'ils utilisent et dégradent.

S'agissant des projets et des programmes à réaliser, les programmes de régénération sont une nouveauté. Parmi les programmes prioritaires, il y a d'abord des travaux routiers, ferroviaires et fluviaux. La voie d'eau doit être prise en considération : les ouvrages créés après la guerre sont vétustes, les bétons sont usés et cela pourrait conduire à une interruption du trafic sur la Seine. Cette situation pourrait concerner d'autres voies fluviales. Nous avons pu le constater avec le Président Maurey lors d'une visite d'écluses dans les Yvelines.

Enfin, nous avons proposé de phaser les projets pour respecter nos obligations financières, en particulier pour trois projets : la liaison nouvelle Paris-Normandie, la liaison nouvelle Provence Côte d'Azur et la liaison Bordeaux-Toulouse. Il nous a semblé souhaitable de commencer à travailler sur les nœuds et, dans un second temps, sur les voies.

Nous avons été heureux de constater l'évolution des mentalités des décideurs publics, à Nice notamment, qui permet une dynamique nouvelle. Le projet de LGV à Nice n'a pas abouti à cause de désaccords profonds sur le tracé entre certaines collectivités territoriales. En 2013, une mission a proposé de changer la priorité en faisant comprendre aux élus que leur besoin n'était pas forcément la grande vitesse mais plutôt une infrastructure robuste et capacitaire pour assurer des transports de masse et réguliers. J'évoquais ce sujet avec un ministre plénipotentiaire de la principauté de Monaco, qui m'expliquait que son seul objectif était de transporter tous les jours les 25 000 salariés qui assurent le fonctionnement de la principauté avec efficacité et fiabilité, rien de plus. Nous sommes revenus à Marseille où nous avons fait des réunions avec les élus des territoires, qui veulent que les travaux commencent rapidement. Ils ont adhéré à la démarche consistant à aménager d'abord les trois nœuds de Marseille Saint-Charles, Nice-Saint-Augustin et Toulon. Ensuite, il y aura d'autres phases et notamment la création des voies nouvelles pour augmenter la capacité sur ces lignes. C'est un projet à 15 ans, qui fait preuve de réalisme et de sagesse.

S'agissant de la Normandie, nous proposons quelque chose d'identique. Il convient d'abord de régler la problématique de la gare Saint-Lazare pour assurer une plus grande robustesse de la ligne et une sécurité des horaires pour les usagers.

Enfin, s'agissant de la ligne Bordeaux-Toulouse, le projet GPSO (grand projet ferroviaire du Sud-Ouest), mis en place depuis 10 ans, acquiert une dimension nouvelle en associant l'État, les régions, les départements et les villes traversées. Il y a une attente très forte. On aurait pu imaginer autre chose depuis la recomposition des régions : il peut sembler aussi important de relier Toulouse à Montpellier, mais cela n'est pas la priorité des élus des territoires. On a donc proposé de travailler d'abord sur les problématiques d'accès à Toulouse-Matabiau et de traiter les problématiques de desserrement des contraintes au Sud. Il y aurait une première phase, Toulouse-Agen, puis Bordeaux-Agen. Le dossier Bordeaux-Dax n'est pas fermé par ailleurs, même si Dax n'a pas la même population que Toulouse et Bordeaux. Mais si demain le trafic de fret augmente fortement vers l'Espagne, on pourrait passer à cette phase nouvelle dans un troisième temps.

Nous avons essayé de faire coïncider les attentes des territoires et les capacités financières de l'État et des collectivités territoriales, car nous savons que ces dernières connaissent une baisse de leurs dotations.

**M. Hervé Maurey.** – Je vous remercie pour cette présentation qui a suscité un très vif intérêt.

**M. Gérard Cornu.** – Je voudrais féliciter Philippe Duron pour la qualité de ce rapport et surtout son courage, car quand on est président du COI et que l'on fait des choix, on mécontente forcément.

Je voudrais revenir sur la méthode, qui est importante. Jusqu'à présent, on a fait des annonces sur les grandes infrastructures sans pouvoir les financer, et je crois que la méthode des trois scénarios est bonne – on pourrait d'ailleurs en bâtir un quatrième en dehors des contraintes financières –, parce qu'elle est réaliste et s'inscrit dans le respect des capacités

financières existantes. Le scénario 1 ne nous convient pas et ne permettra pas de résoudre l'ensemble des problèmes et il faudra trouver des financements pour le scénario 2. Je souligne aussi le poids des engagements : l'Afitf n'a que 6 milliards d'euros pour les cinq ans à venir, si l'on reste dans le système actuel, ce qui est une contrainte.

Enfin, je précise que nous avons raisonné sans prendre en compte l'aéroportuaire ni les grands travaux du tunnel Lyon-Turin et du canal Seine-Nord, qui sont néanmoins importants.

**M. Hervé Maurey.** – Les assises de l'aérien commencent le mois prochain et nous attendons le rapport Spinetta sur le ferroviaire, attendu pour la semaine prochaine.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je félicite M. Duron pour ce rapport. En tant qu' élu de Nouvelle-Aquitaine, je trouve que la méthode est la bonne, parce que, par le passé, on a empilé des promesses sans avoir la capacité de les tenir. Ma seule interrogation concerne l'attitude du Gouvernement : j'espère qu'il ne reviendra pas sur cette méthode. Nous avons besoin de consensus pour les infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires.

La ligne LGV Bordeaux-Toulouse m'intéresse particulièrement. Il faut l'arrimer à la métropole bordelaise et il y a des enjeux économiques importants, avec Airbus notamment. Le phasage me semble aussi nécessaire mais le problème est la question du financement par les collectivités : elles doivent s'engager. Sur les liaisons au quotidien, nous sommes concernés par les liaisons ferroviaires Agen-Bergerac et Bordeaux-Libourne, pour lesquelles un accord avec les élus avait été trouvé. Mais l'investissement de la SNCF a été revu à la hausse, ce qui change la donne. Même chose pour la ligne Bordeaux-Limoges. Et n'oublions pas les infrastructures routières.

**M. Guillaume Gontard.** – Je tiens également à saluer la méthode et le travail du conseil qui a adopté à l'unanimité un document qui fait la part belle au rail dans un objectif de transition écologique. Vous aviez annoncé que l'heure des choix réalistes était venue, pour répondre aux besoins quotidiens. L'enjeu, ce sont les nœuds, qui doivent être traités pour assurer les dessertes largement saturées à certains endroits. Je m'étonne de l'absence de toute référence aux lignes Grenoble-Gap et Grenoble-Lyon. Cette dernière, première liaison régionale, est fréquentée par près de 30 000 voyageurs par jour et connaît des retards conséquents en matière d'investissement. Guillaume Pepy avait à ce propos parlé d'une « ligne malade » avec un service qui ne cesse de se dégrader.

Les infrastructures ferroviaires de l'aire métropolitaine grenobloise pourraient pourtant jouer un rôle structurant dans sa desserte quotidienne si les investissements nécessaires à la réalisation des infrastructures et en particulier à la résorption du nœud ferroviaire grenoblois étaient enfin engagés. Le projet de RER de la région grenobloise autour des lignes structurantes Lyon-Grenoble, Grenoble-Chambéry et Grenoble-Gap répond aux besoins de mobilité du quotidien dans un territoire qui souffre de la congestion et de la pollution de l'air. Les 750 000 habitants de l'aire grenobloise attendent aujourd'hui des solutions réalistes et des choix efficaces. Quelles préconisations pourriez-vous avoir sur ces questions ?

**M. Hervé Maurey.** – Évitions que chacun plaide pour sa ligne. Nous sommes des élus de nos territoires mais aussi de la nation et il faut avoir une vision globale sur ce sujet.

**M. Rémy Pointereau.** – Je remercie Monsieur Duron de sa présence.

Tout le monde est d'accord pour mettre en priorité la modernisation de l'existant. Je voudrais parler de ce qui avait été fait en 2013 dans le cadre de Mobilité 21 : le rapport me semblait beaucoup plus équilibré et tenait compte de l'aménagement du territoire. Pour la région Grand Centre-Auvergne, le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon était une priorité dans la commission Mobilité 21 en 2013 et était inscrit au Grenelle de l'environnement, à l'article 12. Vous disiez à l'époque que ce projet s'inscrivait dans un « *objectif de développement durable et contribue à la lutte contre le réchauffement climatique en étant le plus efficace parmi ceux actuellement étudiés pour réduire l'impact des transports sur le climat. La commission a particulièrement examiné le cas du projet LGV POCL qui a la double caractéristique de répondre à la saturation prévisible de la LGV Paris-Lyon et mieux connecter les territoires du centre de la France au réseau de la grande vitesse. Il est évident, et parfaitement légitime, que les perspectives ouvertes par cette desserte nouvelle suscitent une très grande attente et le souhait d'une réalisation la plus rapide possible* ». Voilà les termes que vous aviez employés en 2013, aujourd'hui le projet semble abandonné, qu'en est-il ? Et dernier point, s'il n'est pas abandonné, vous expliquez dans votre rapport que toutes les zones urbaines d'Ivry et de Vitry pourraient être constructibles ; or, si l'on ne préserve pas la zone, le projet est *de facto* enterré.

**M. Jean-François Longeot.** – Les coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien des infrastructures ont fortement progressé. Votre rapport évoque un paiement par l'utilisateur non seulement des transports publics mais aussi du réseau routier. Quelle forme concrète ces contributions pourraient-elles prendre ? Quelles sont vos propositions sur le financement ? L'abandon de l'écotaxe et l'indemnisation d'Écomouv' ont été très coûteux...

**M. Christophe Priou.** – Le Grand Ouest est le grand oublié des deux cents pages de ce rapport ! Il y a dix ans, un plan de relance dans le cadre de la crise économique avait été lancé, permettant de soutenir la réalisation d'infrastructures récemment inaugurées, comme la LGV entre Rennes et Paris, ou celle entre Bordeaux et Paris. Des commandes publiques avaient à l'époque permis de sauver les chantiers navals de Saint-Nazaire, qui ont aujourd'hui dix ans de commandes pour des paquebots privés.

Plusieurs sujets sont fâcheux pour le Grand Ouest : le trajet Nantes-Paris, qui n'est pas évoqué alors qu'il prend plus de temps qu'auparavant, le contournement de la raffinerie de Donges qui comporte un site « Seveso », l'A831, le franchissement de la Loire ou encore la ligne Nantes-Bordeaux, qui est très vétuste. Le choix des projets d'infrastructures doit également tenir compte de la contractualisation existante avec l'Etat, *via* les contrats de plan Etat-régions en cours d'exécution.

De manière concomitante à votre rapport, a été décidé l'abandon de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui risque de faire jurisprudence. Dans la foulée du Premier ministre, la ministre des transports Elisabeth Borne a promis un plan d'urgence pour le Grand Ouest, notamment au niveau ferroviaire. Il faudrait prévoir un avenant pour intégrer ce sujet à vos conclusions

**M. Guillaume Chevrollier.** – Le contexte et les besoins ont changé en matière de transports, avec la digitalisation des pratiques et le développement des attentes environnementales de nos concitoyens. Entre la commission Mobilité 21 et le Conseil d'orientation des infrastructures, y a-t-il des changements, compte tenu de ce contexte nouveau ?

La décision du Gouvernement d'abandonner le projet de Notre-Dame-des-Landes a une portée considérable. Votre rapport n'évoque pas de compensation de l'abandon de ce projet structurant. Or nous attendons du Gouvernement un soutien pour l'attractivité et l'accessibilité.

Par ailleurs, concernant les infrastructures routières, des projets sont abandonnés comme l'aménagement de la RN 162 et son raccordement à la RN 12. Si l'État n'intervient pas, il faudrait envisager un processus de départementalisation, car ce sont des projets très importants pour les départements ruraux.

En matière ferroviaire, le projet de liaison Bretagne-Pays-de-la-Loire a été classé en seconde priorité, et décalé à 2037. Le projet de modernisation de la liaison Paris-Nantes *via* Le Mans-Angers, qui est la véritable épine dorsale de la région, n'est pas mentionné alors qu'il s'agit d'un axe essentiel. Il faut penser davantage au désenclavement de notre région.

Dernier point sur le financement : la fiscalité écologique ne doit pas pénaliser les habitants des territoires ruraux, qui dépendent plus fortement de l'automobile. Il faut veiller à préserver le pouvoir d'achat.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je voudrais vous interroger sur la réduction des inégalités territoriales, c'est la priorité n° 3 de votre rapport. Lors de la table ronde relative aux Assises de la mobilité, que notre commission a organisée la semaine dernière, plusieurs intervenants ont souligné les enjeux de l'équité territoriale.

Vous l'avez dit, il faut assurer une mobilité de qualité, y compris dans les territoires ruraux. Mais le constat est imparable : il y a une véritable dégradation, et un problème d'équité des dessertes. Les territoires ruraux ne sont pas assez mentionnés à mon sens. Nous savons que la voiture y aura toujours une place importante. Des réflexions sont-elles en cours pour le développement du covoiturage ou des parkings-relais, le cas échéant avec quel financement ? Cette place de la voiture pose également la question de la qualité des réseaux routiers, dont vous avez vous-même évoqué la forte dégradation.

Vous affirmez que la priorité n° 3 est prise en compte dans les trois scénarios, mais que le scénario n° 1 aurait des conséquences sur la prise en compte des coûts, avec les risques que cela suppose. Je m'inquiète des choix que pourraient faire nos successeurs, face aux contraintes budgétaires, et qui seraient au détriment des territoires ruraux.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Le grand oublié de ce rapport est le fret ferroviaire. Si l'on veut placer la France à la tête de l'innovation, il faudrait en faire une priorité. Lorsque j'avais interrogé la ministre il y a une quinzaine de jours lors du débat sur la SNCF, elle avait reconnu le retard pris par la France en la matière, et la nécessité d'une mobilisation en ce sens. Dans le rapport Mobilité 21, vous aviez souligné l'importance du fret, y compris la place du nœud lyonnais, avec des propos ambitieux sur ce point, notamment sur la plateforme de l'Est lyonnais. Aujourd'hui, il y a une saturation du trafic entre la France et l'Italie, à hauteur de 3 millions de camions. Dans votre nouveau rapport vous ne parlez plus d'une priorité à ce titre puisque vous reportez ce sujet à 2028. En d'autres termes, vous avez répondu à ce sujet par le silence...

En revanche – et c'est une innovation – vous évoquez une ligne Dijon-Ambérieu, qui passerait au cœur de l'agglomération, ce qui serait contraire aux nouvelles préoccupations environnementales.

**M. Cyril Pellevat.** – En Haute-Savoie, nous avons de nombreux projets d'infrastructures et une forte croissance démographique, de l'ordre de 12 000 nouveaux habitants par an.

La liaison ferroviaire franco-suisse du Léman express est évoquée dans votre rapport. Je rappelle qu'en continuité de cette liaison sera construit le RER Sud-Léman, qui ne nécessitera pas de financements de la part de l'État, mais nous souhaitons qu'il apporte son soutien pour un maillage complet du lac.

S'agissant de la liaison autoroutière Machilly-Thonon, je cite votre rapport : « *En continuité avec l'avis formulé par la Commission Mobilité 21, le Conseil considère que le projet Machilly-Thonon, d'intérêt local, n'a pas de caractère prioritaire pour le système de transport national et que l'Etat n'a pas de raison particulière de plus le soutenir que d'autres projets locaux* ». Dans le Chablais nous avons des routes particulièrement accidentogènes et ce projet a désormais 40 ans. Nous craignons que votre avis mette un coup d'arrêt à cette infrastructure, pourtant indispensable au département.

Par ailleurs, je m'associe aux propos de Jean-Pierre Vial, car il est important de réviser la proposition sur le tunnel de base Lyon-Turin, dans la mesure où il n'est pas envisageable d'engager les travaux après 2038.

**M. Michel Vaspert.** – Pour revenir sur le Grand Ouest, les travaux de la quatre voies du Centre Bretagne ont été lancés il y a 40 ans, et on nous annonce leur achèvement en 2030. Il aura donc fallu 50 ans pour faire 160 kilomètres, c'est-à-dire 3 kilomètres par an, alors que cela avait été considéré comme prioritaire pour desservir l'Ouest, en particulier le Finistère... Je rappelle qu'au-delà de Rennes, 2,5 millions d'habitants vivent dans les villes moyennes du littoral breton.

Nous venons par ailleurs de subir une décision qui nous semble incohérente et très préjudiciable pour tout le Grand Ouest, en particulier la Bretagne : l'abandon de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Vous comprendrez donc que reporter les projets de liaisons entre Paris et Brest ou Quimper en 2038, c'est un peu la goutte d'eau qui fait déborder le vase pour les élus bretons !

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – J'ai trois questions. La première est un peu « nombriliste » : la ligne Caen-Alençon-Le Mans-Tours sera-t-elle un jour électrifiée, dans le cadre plus général de la transition énergétique ? Nous avons par ailleurs de nombreux problèmes avec le bruit résultant de la dernière LGV. Est-ce que ces problèmes de nuisances seront mieux pris en compte dans le cadre des futures infrastructures, en intégrant les pics de bruit et pas seulement le niveau moyen ? Enfin, qu'en est-il du pendulaire pour les nouvelles infrastructures ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – Merci pour votre rapport. Nous sommes plusieurs à avoir relevé que l'un des objectifs identifiés était de réduire les inégalités territoriales, par un plan sur 10 ans pour désenclaver les villes moyennes.

Le département de la Nièvre se situe à environ 200 kilomètres de Paris, et a besoin d'une vraie stratégie d'aménagement du territoire pour se développer et réaliser sa transition écologique. Dans notre territoire, à partir de deux passagers, le transport par la route est plus compétitif. Une amélioration de l'offre ferroviaire est donc nécessaire.

Or, sur trois lignes, l'État supprime les trains d'équilibre du territoire (TET) et bascule ces lignes sur les régions. Qu'en sera-t-il alors de la stratégie globale d'aménagement du territoire ? Les décisions en matière de gestion des lignes seront désormais prises non pas à Paris mais à Besançon.

À l'heure où nous apprenons l'abandon du projet de LGV Paris-Clermont-Lyon nous avons du mal à croire à une politique globale de réduction des inégalités, et à la perspective d'une desserte ferroviaire robuste, efficace et adaptée, comme vous l'avez évoqué.

**M. Olivier Jacquin.** – Je salue la qualité de la méthodologie, qui vous fait durer à cette présidence, ce qui me semble être une bonne chose. S'agissant des innovations, vous avez examiné des infrastructures qui auront une durée de vie supérieure à un demi-siècle, or les ruptures technologiques s'accroissent. Je pense notamment à l'hydrogène, dans les secteurs ferroviaire, routier et aérien. Comment avez-vous pris en compte ces innovations ?

Ma deuxième question concerne la régionalisation. Dans le cadre de l'audition que nous avons menée sur le canal Seine-Nord, nous avons perçu le souhait de l'Etat que les nouvelles régions s'impliquent davantage dans les projets d'infrastructures, y compris celles d'échelle internationale. Un bon jacobin des infrastructures ne peut que s'inquiéter de cette approche, mais il y a une problématique de financement, qui peut appeler des solutions nouvelles, *via* des financements territoriaux.

Enfin, j'évoquerai l'A31 *bis*, dont une partie est urbaine et saturée, y compris par le trafic allant vers le Luxembourg. Vous proposez un phasage compréhensible. Que diriez-vous d'une maîtrise d'ouvrage régionale sur une partie du tronçon ? Pour le financement, l'expérimentation d'une écotaxe régionale, dans une telle région de transit qui voit passer de nombreux poids lourds allant se ravitailler en carburant au Luxembourg, pourrait être intéressante.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Concernant la Charente, je voudrais vous interroger sur le projet d'électrification de la ligne Angoulême-Saintes-Royan.

En Basse-Saxe, on expérimente de nouveaux équipements roulants, comme le matériel bimode et surtout les trains à l'hydrogène. Si j'ai bien compris, vous suggérez de ne plus investir dans des équipements électrifiés, du XX<sup>e</sup> siècle, mais d'aller vers le XXI<sup>e</sup> siècle, avec l'hydrogène. Cette technologie est-elle suffisamment avancée et performante, pour se permettre de renoncer à l'électrification, notamment sur la ligne Angoulême-Saintes-Royan que je viens d'évoquer ? Si la qualité de service est équivalente, notamment en termes de vitesse, le recours à l'hydrogène serait effectivement moins coûteux que l'électrification.

Par voie de conséquence, qu'en est-il des CPER qui ont été signés ? Pour l'Etat et les collectivités territoriales, l'électrification de cette ligne représente 120 millions d'euros, réévalués à 180 millions. Si ce projet était abandonné, ces crédits seraient-ils maintenus en faveur des territoires concernés ? Je pense en particulier au projet de mise à deux fois deux voies de la RN 141.

**M. Jean-Marc Boyer.** – J'ai bien relevé la priorité n° 3 visant à réduire les inégalités territoriales en assurant de meilleurs accès pour les villes moyennes et les territoires ruraux. Je rejoins mon collègue Rémy Pointereau qui a évoqué le projet de ligne Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL). L'Auvergne me semble être le territoire le plus oublié en

termes de réseau ferroviaire. Clermont-Ferrand est la seule capitale régionale qui a vu son temps de trajet vers Paris augmenter ! Cette ville a pourtant le statut de métropole désormais.

En termes de LGV, le centre de notre pays, et en particulier l'Auvergne, est complètement exclu. Le président est venu récemment à Clermont-Ferrand et a reçu une motion venant de l'ensemble des élus, toutes sensibilités politiques confondues, concernant la LGV et l'amélioration de la voie ferrée actuelle Clermont-Paris.

Votre rapport est plus une régression qu'une avancée pour nous. Cela suscite de la déception, voire une forme d'exaspération. Pouvez-vous nous indiquer si le projet POCL est repoussé ou définitivement enterré ?

**M. Pierre Médevielle.** – Comme tous les élus occitans, je suis ravi de la reprise de la LGV Toulouse-Bordeaux dans les grandes priorités. L'enjeu pour les Toulousains *via* ce projet est d'abord d'accéder à Paris. Il faut aujourd'hui 2 heures 20 pour atteindre Bordeaux puis 2 heures pour arriver à Paris. Or Toulouse est la quatrième métropole de France.

Je regrette comme mon collègue l'absence du fret ferroviaire, car c'est un enjeu pour l'avenir. Par ailleurs, je pense qu'il faudrait soutenir le développement des navettes autonomes dans les réseaux de transport urbain, pour moderniser la mobilité dans les grandes villes.

**M. Didier Mandelli.** – Je m'associe à mes collègues de Bretagne et des Pays-de-la-Loire, en souhaitant qu'une actualisation ou un avenant au rapport permette de traduire les engagements du Gouvernement consécutifs à l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

Par ailleurs, nous avons un projet d'autoroute A831 desservant Fontenay-le-Comte jusqu'à La Rochelle, pour aller jusqu'à Bordeaux, abandonné par la ministre Ségolène Royal, malgré le soutien du Premier ministre. Ce projet refait surface aujourd'hui, puisqu'un député de la majorité présidentielle a informé les élus locaux que le Gouvernement envisageait un projet de loi permettant aux collectivités territoriales de se diriger vers des concessions autoroutières au même titre que les tunnels et certains ponts. Avez-vous des informations à ce sujet ?

**M. Charles Revet.** – Tout d'abord, je souhaite revenir sur l'un des chiffres annoncés : en effet, lors des auditions que j'ai menées dans le cadre de l'avis budgétaire sur le transport maritime et fluvial, on m'a parlé non pas de 400 millions, mais bien de 700 à 800 millions de prélèvements sur les 2 milliards d'euros qui étaient initialement destinés à l'Afitf.

La France possède le meilleur maillage ferroviaire d'Europe. Pourtant, le réseau entre les villes du monde rural n'est pas performant. Pourrait-on envisager de rétablir un véritable maillage de ville à ville en milieu rural ? L'histoire est un éternel recommencement : les villes qui, il y a une soixantaine d'années, se sont débarrassées de leurs tramways, redéveloppent aujourd'hui des métro-bus ! Pourquoi ne pas développer le transport en milieu rural sur le même modèle ? Il me semble que le tram-train serait une bonne solution. En effet, en réduisant le nombre de voitures – et donc la pollution – et en permettant une meilleure desserte du milieu rural, il présente un double avantage social et environnemental. Nous avons beaucoup parlé des grands projets d'infrastructures, mais pour notre commission, l'aménagement rural et l'environnement doivent être une priorité.



**Mme Michèle Vullien.** – Je vous remercie, Monsieur Duron, pour ce rapport qui se veut pragmatique.

Je souhaite revenir sur l’embrouillamini du nœud ferroviaire lyonnais, car j’ai l’impression que vous avez botté en touche tout à l’heure ! Vous préconisez la tenue d’un débat public « à une échelle de territoire adaptée » – vous vous gardez d’ailleurs bien de nous dire laquelle... Un premier débat public a déjà eu lieu il y a une quinzaine d’années, il n’a pas abouti. Celui sur le projet Anneau des Sciences est terminé, nous savons désormais qu’il en coûtera 2,35 milliards d’euros. Ce projet prévoit notamment le déclassement de la portion d’autoroute A6/A7, et vise la réduction de 110 000 à 50 000 du nombre de véhicules circulant quotidiennement sur ce tronçon : le trafic ne va pas s’évaporer... Donnez-nous des conseils pour sortir de la crise ! Il faut absolument éviter d’en revenir à un énième débat public. Cela ne fait que 22 ans que je suis le dossier : il est clair que l’on fait du sur place... il faut désormais trancher les choses et avancer.

**M. Patrick Chaize.** – Quel poids votre rapport aura-t-il dans les choix gouvernementaux à venir ? Par ailleurs, vous avez évoqué l’évolution des coûts et la nécessaire prise en compte des nouveaux besoins et des évolutions technologiques. Certes, les coûts demain ne seront plus les mêmes qu’aujourd’hui. Mais nous avons encore pu constater hier, lors de l’audition de Mme Catherine de Kersauson sur la Société du Grand Paris, que des dérives très importantes pouvaient exister. Quelles garanties pouvez-vous nous fournir sur vos estimations ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je m’associe aux félicitations adressées à M. Duron : merci de nous offrir des possibles dans cette mission qui semblait pourtant impossible ! La capacité à se projeter dans l’avenir, et en particulier à anticiper les évolutions technologiques et sociétales, me semble particulièrement intéressante.

Sans rouvrir le débat normando-breton, je souhaite souligner que le deuxième scénario évoqué me semble convenir parfaitement. Mais il y a urgence : urgence à décider, urgence à réaliser. Votre rapport indique que les délais des études et des procédures sont très longs : quelles sont vos attentes en termes d’accélération de ces procédures, notamment pour certains projets vieux de plusieurs décennies ?

**M. Jacques Bigot.** – Je félicite à mon tour M. Duron pour la qualité de son rapport, qui a, semble-t-il, fait l’unanimité lors de sa présentation.

Il existe une autre unanimité : celle des élus du Grand Ouest, qui ont vécu très douloureusement l’abandon du projet d’aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Le conseil régional Pays de la Loire s’inquiète : l’absence de propositions concrètes serait vécue comme un deuxième abandon pour la région. Le deuxième en moins d’un mois.

**M. Éric Gold.** – Je partirai d’un cas particulier pour illustrer l’attente de tous les territoires en matière d’équité.

Comment peut-on accorder à une ville le statut de métropole et, parallèlement, laisser le temps de trajet avec les autres métropoles s’allonger autant ? Aujourd’hui, pour rallier Clermont-Ferrand à Paris, il faut compter entre 3 et 4 heures. Quand tout va bien. Or, tout ne va pas toujours bien...

Jean-Marc Boyer évoquait les cartes isochrones : je vous annonce que Clermont-Ferrand se situe aujourd'hui au sud de Marseille ! Bientôt, nous serons sur un autre continent... Les réflexions menées pendant un temps sur une possible ligne à grande vitesse ont occulté les besoins d'amélioration des lignes Intercités existantes, dont les derniers travaux importants datent des années 1990. Nous constatons aujourd'hui des carences en termes de temps de parcours, de régularité et de confort dans les trains.

Un programme semble donc nécessaire, à la fois pour déterminer la nature des travaux sur les lignes Intercités et leur calendrier à court et moyen termes, et pour fixer l'avenir du projet de ligne à grande vitesse, qui permettrait que, enfin, le Puy-de-Dôme ne soit plus l'éternel oublié des projets d'infrastructures de transport.

**M. Jean-Claude Luche.** – Je rejoins Jean-Michel Houlegatte et Jean-Marc Boyer : j'aurais aimé que nous ayons une carte de France faisant apparaître les autoroutes, les lignes ferroviaires et les liaisons aériennes. Devant une telle carte, vous vous seriez aperçu que dans le Massif Central, il n'y a... rien.

Nous faisons régulièrement le constat, au sein de cette commission, que les populations, les entreprises, toute la vie de notre pays se positionne autour des axes de transport et de communication. Nous vivons dans une France à deux vitesses, et les inégalités vont continuer de s'accroître. Les populations vont continuer de s'agglutiner autour des axes routiers, et des départements comme la Creuse, la Corrèze, le Cantal, l'Aveyron, le Lot, vont continuer de se vider. Aujourd'hui, il faut 8 heures pour relier Rodez à Paris en train – quand il y a un train, s'entend !... Il est nécessaire de revoir en profondeur l'aménagement du territoire.

**Mme Angèle Prévile.** – Je suis tout à fait d'accord avec les propos de mon collègue. Pour ma part, je souhaite revenir sur la ligne historique Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Elle irrigue un grand territoire enclavé du sud-ouest. Cette ligne, c'est 712 kilomètres de voies qui desservent 5 millions d'habitants, 32 départements, et 6 nœuds ferroviaires. Cette ligne, c'est 30 ans d'attente, un service dégradé, et des trajets plus longs aujourd'hui entre Paris et Toulouse qu'à l'époque du Capitole : un comble !

Il s'agit de réduire les inégalités face à la mobilité et de renforcer l'attractivité de nos territoires ruraux : c'est bien l'objectif des trains d'équilibre du territoire. Il faut absolument améliorer les temps de parcours : mettre Limoges à 2 h 30 de Paris et réduire de 45 minutes le trajet entre Toulouse et la capitale. Nous devons également renforcer la desserte des gares intermédiaires du Lot, et notamment celle de Cahors, pour la relier enfin de manière pérenne à la métropole régionale, Toulouse. Pour cela, il faut au moins 5 liaisons par jour, un maximum de 3 heures entre deux trains, une optimisation de l'articulation avec le réseau TER pour assurer un cabotage efficace. Nous sommes inquiets et las d'attendre. Les moyens sont-ils vraiment mis en œuvre actuellement pour améliorer rapidement la situation de cette ligne stratégique ? Aurons-nous la primeur des nouveaux trains, qui, en roulant à 220 kilomètres-heure, amélioreront les temps de parcours ?

**M. Philippe Duron.** – Merci à tous pour ce tour de France très riche et varié, et pour l'hommage que vous avez rendu à notre travail : il était collectif, et je tiens à y associer les trois excellents rapporteurs qui m'ont accompagné. Je tiens également à remercier la DGITM et le CGEDD, dont l'expertise nous a été d'un grand soutien.

Je souhaite avant tout éclaircir notre méthode de travail : nous n'avons pas joué au bonneteau avec les projets ! Nous sommes partis de la méthode d'évaluation utilisée par la commission Mobilité 21. Celle-ci était fondée sur des critères sociaux – le bruit, notamment, que vous avez évoqué et qui constitue un problème exaspérant pour les riverains d'infrastructures –, environnementaux et d'aménagement du territoire. Nous y avons ajouté un nouveau critère : la maturité des projets. En effet, programmer par anticipation peut conduire à priver certains territoires qui ont un besoin urgent de pouvoir le satisfaire.

J'aborderai les questions de manière thématique.

Tout d'abord, le fret. Il ne figurait pas dans le projet de lettre de mission, il y a été ajouté à notre demande. Il nous paraissait en effet légitime d'aborder cette question en même temps que celle des infrastructures. Par ailleurs, on a tous rêvé d'un transfert modal important pour le fret. Hélas, je crains que nous ne devions modérer nos espoirs. J'avais interrogé le ministre des transports allemand sur ce sujet lors d'un déplacement de la commission Mobilité 21. Lorsque je lui ai demandé combien de parts de marché il espérait gagner sur le transport routier de fret, il m'a répondu : « Dans 20 ans, le fret routier aura doublé en Allemagne. Le fret ferroviaire croît en prenant des parts au transport fluvial... »

La route est aujourd'hui le mode qui répond de la manière la plus efficace, la plus fluide et la moins coûteuse à l'augmentation des échanges commerciaux et aux besoins des transporteurs. Elle est plus souple, et s'adapte donc plus vite que les autres modes. Il suffit de regarder le développement des véhicules autonomes, des trains de camions pilotés par un seul homme – peut-être même seront-ils pilotés à distance dans quelques années !

Notre sujet, c'était les infrastructures. Nous n'avions pas la possibilité, dans le temps imparti, de nous intéresser aux services de fret et à la logistique, qui sont au cœur de vos questionnements.

J'en viens maintenant aux questions sur l'Ouest. A-t-il été abandonné ?

Tout d'abord, le Couesnon n'est plus une frontière : aujourd'hui, c'est un trait d'union. J'ai présidé durant quatre ans le syndicat mixte pour le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. Les Bretons n'y étaient pas associés, je leur ai ouvert la porte : cela m'a semblé d'autant plus normal que, l'État se retirant, l'aide de deux régions n'était pas de trop pour porter le dossier. Vous le voyez, je ne suis ni anti-Bretagne, ni anti-Ouest. Cependant, nous avons inauguré en juillet dernier deux lignes à grande vitesse qui ont permis de rapprocher la façade ouest de Paris : la LGV Loire-Bretagne et la LGV Tours-Bordeaux. Certes, il y a plus loin encore à l'ouest, et je ne méconnais pas les problèmes de Brest ou Quimper : seulement, nous avons réalisé récemment deux grands programmes pour cette partie du territoire.

Les problèmes routiers évoqués par M. Chevrollier me semblent entrer parfaitement dans le champ de la problématique d'amélioration de la desserte des villes moyennes. Nous n'avons pas arrêté la liste des routes nationales qui bénéficieront du programme, mais la nationale 12 sera vraisemblablement éligible, de même que la nationale 21, qui dessert les Pyrénées. Néanmoins, ce sont des problématiques qui relèvent à la fois du niveau national et des contrats de plan État-Régions.

Concernant les TET, la mission « TET d'avenir » que j'ai menée il y a quelques années avait émis plusieurs recommandations : le renouvellement urgent d'un matériel en fin

de vie, l'optimisation de l'articulation entre TER et TET, un effort d'investissement sur les lignes nationales structurantes – y compris sur les lignes POCL et POLT. J'avais à l'époque suggéré le déploiement de TET sur les lignes pendulaires, et notamment sur la transversale Bordeaux-Nice, car ce sont des matériels résistants, confortables et pouvant rouler à 250 kilomètres-heure sur les voies actuelles. Les Pendolino sont la propriété d'Alstom, qui en vend au Royaume-Uni et en Pologne. Il est extrêmement dommage que l'on se prive de cette possibilité. Néanmoins, suite au rapport de la mission, le gouvernement a investi 3,5 milliards d'euros dans le remplacement du matériel et confié au préfet Philizot la délicate tâche de négocier avec les régions pour qu'elles reprennent la gestion du parc de TET. Nous avons donc avancé sur ces sujets.

Sur la ligne POLT, nous avons obtenu le maintien du train de nuit, que la SNCF voulait supprimer : ces trains ont une vocation d'aménagement du territoire, et c'est ce que nous avons défendu. Il reste bien entendu des améliorations à faire : sur la ligne POCL, il faudra doubler les investissements dans les années à venir, pour desservir plus et mieux le Massif Central.

Après l'Ouest, nous voilà donc dans le Massif Central, avec son avantage et son inconvénient : il a des paysages magnifiques, mais c'est une région montagneuse. Outre sa difficulté à traverser les montagnes, le ferroviaire est un mode de transport qui nécessite un niveau minimum de trafic : or, le Massif Central s'est vidé ces dernières années... Dans notre rapport, nous avons fait deux recommandations concernant l'Aubrac et le Cévenol. Elles paraissaient contradictoires, mais elles étaient logiques. En Aubrac, l'A75 double le trajet des voies ferroviaires et les régions y avaient déjà transféré des cars TER. Les TET transportaient seulement 7 à 8 passagers d'un bout à l'autre de la ligne : nous avons donc choisi de ne pas poursuivre dans cette voie. Dans le Cévenol, en revanche, où les routes sont particulièrement dangereuses l'hiver, c'est l'absence d'alternative qui nous pousse à maintenir une ligne TET pourtant largement déficitaire.

Revenons aux fondamentaux de la ligne POCL. À l'origine, il s'agissait de désengorger la ligne Paris-Lyon tout en dotant le centre de la France d'une infrastructure permettant une véritable politique d'aménagement du territoire. Lors de ses travaux, la commission Mobilité 21 s'est intéressée au niveau de saturation des lignes existantes : sur la plupart des lignes, celui-ci était loin d'être atteint. Nous avons donc choisi de mettre en place des observatoires de la saturation.

Dans la plupart des cas, nous n'avons pas été démentis, sauf pour une liaison, la liaison Montpellier-Béziers, qui est proche de la saturation. Sur la liaison Paris-Lyon, deux innovations peuvent permettre de regagner de la capacité : le système de signalisation embarquée ERTMS-2 qui va être mis en place sur cette liaison, comme sur Marseille-Nice, et les nouveaux matériels TGV, qui sont plus capacitaires. Cela nous permettrait de gagner une vingtaine d'années au moins. En outre, les courbes de fréquentation se sont un peu stabilisées, même s'il y a une reprise aujourd'hui.

Le POCL n'est pas abandonné, mais reporté dans le temps. C'est la raison pour laquelle il faut améliorer la ligne existante, dépasser la vitesse de 200 kilomètres à l'heure, et changer les matériels roulants. Dès cette année, le wifi sera disponible à bord sur la liaison Paris-Clermont.

Je suis surpris qu'il n'y ait pas eu de question sur l'A45. Le nœud lyonnais est l'un des endroits les plus difficiles à traiter, tant sur le plan ferroviaire que routier. Beaucoup

de solutions sont sur la table, mais il faut les prioriser et les mettre en cohérence. Nous avons eu ce débat, et demandé une expertise au CGEDD sur ce point. Il y a trois sujets dans le domaine ferroviaire : le nœud ferroviaire, le contournement ferroviaire et la gare de la Part-Dieu. Nous avons priorisé le nœud par rapport au contournement. En ce qui concerne la gare, il faut l'améliorer rapidement, avant de penser à une gare à deux niveaux.

Il y a aussi le sujet du déclassement des deux autoroutes. Comment reporter le trafic ? Comment assurer le transit ? Il y a deux hypothèses, l'une à l'Ouest et l'autre à l'Est. Il y a aussi la question de l'arrivée sur Lyon depuis les villes périphériques comme Saint-Etienne. Tout était prêt pour l'A45, sauf que l'arrivée prévue de cette autoroute, outre qu'elle a suscité l'opposition des Lyonnais, ne fait que déplacer la congestion pour l'arrimer dans l'agglomération lyonnaise. Au lieu de se renvoyer la patate chaude entre collectivités ou entre l'État et les collectivités, il faudrait remettre en place un grand débat public à ce sujet, et recréer une harmonie entre régions, départements et agglomérations, comme cela s'est passé en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cela peut sembler ambitieux, mais il est légitime de procéder ainsi avant d'engager 800 millions d'euros sur l'A45.

J'en viens à la question de l'accès au Lyon-Turin. Le projet du Lyon-Turin, comme celui du canal Seine-Nord Europe, n'était pas dans notre portefeuille. Mais ce qui se rattache à ces projets ne pouvait pas nous laisser indifférents. Puisqu'il s'agit d'un projet de long terme, nous avons décidé, en attendant, de renforcer la voie alternative pour le fret, qui existe déjà, entre Dijon et Modane. Les autres projets sont ambitieux sur le plan technique et représentent un coût faramineux.

Sur le Lyon-Turin, ce que je peux dire n'engage que moi et non le Conseil. Le tunnel en lui-même ne me dérange pas, d'autant qu'il s'agit d'un projet européen. Quand j'étais rapporteur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire en 1999, Raymond Barre, que j'avais auditionné, avait affirmé qu'il s'agissait plus d'un projet géopolitique que d'un problème de transport. Je peux l'entendre. Si un pays comme la Suisse, qui a moins de 10 millions d'habitants, a deux tunnels, nous pouvons aussi envisager d'en avoir plusieurs.

S'agissant de Caen-Alençon-Tours, je crois que cette ligne ne sera jamais électrifiée. En revanche, il faut être vigilant sur la régénération de la partie Alençon-Le Mans, car s'il n'y a pas d'amélioration d'ici 2023, SNCF Réseau pourrait ne plus exploiter la ligne, ce qui serait insensé vu l'ensemble des activités implantées au Mans.

Ce sujet nous ramène à la question de la technologie. Le train à l'hydrogène est-il prometteur ? Nous devons l'expérimenter, comme le font les Allemands. Alstom, qui est une entreprise française, maîtrise cette technologie. Sans entrer dans le détail de chacune des lignes, avant d'électrifier de nouvelles lignes, surtout lorsque les évaluations socioéconomiques ne sont pas bonnes, il faut se poser la question. L'hydrogène peut être une bonne réponse, en même temps qu'il constitue un tremplin pour l'industrie française.

Ce qui a été signé dans le cadre des CPER engage certes l'État, mais une renégociation à mi-parcours est prévue. C'est dans ce cadre qu'il faut évoquer ces sujets.

Sur la question du poids de ce rapport, posée par Patrick Chaize, je dirai qu'il vaut ce que valent tous les rapports. Il est à la disposition des pouvoirs publics et permet l'information de nos concitoyens. Je suis néanmoins confiant au sujet de l'usage qui pourra en être fait. Lorsque nous avons lancé la commission Mobilité 21, avec Frédéric Cuvillier, nous

avons fondé des espoirs assez limités et pensions que ce rapport serait profondément critiqué. Il y a eu des critiques, mais elles se sont stabilisées et un grand nombre des recommandations faites ont été reprises.

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures répond à une commande du Gouvernement et s'inscrit en phase avec ses orientations. Nous pouvons donc présager qu'il sera repris, sous une forme que j'ignore : la reprise d'un scénario, le mélange entre plusieurs des scénarios, etc. Il appartient désormais au Gouvernement et au Parlement d'en discuter, dans le cadre de la loi sur les mobilités. C'est un sujet passionnant, mais aussi difficile dans le contexte de maîtrise de la dépense publique.

Nous avons regardé le projet de l'A31 avec beaucoup d'attention. Nous sommes allés à Nancy, Metz et Luxembourg. Il est nécessaire de redimensionner l'autoroute existante, qui est non concédée et dégradée. Elle ne suffit plus, au regard du trafic des poids lourds et des frontaliers. Il faudrait concéder la partie Thionville-Luxembourg, mais prévoir une maîtrise d'ouvrage publique sur Thionville-Metz et Metz-Nancy. L'hypothèse d'un barreau extérieur à la hauteur de Nancy avait été évoquée, mais le maire et le président de l'agglomération n'y sont pas favorables, ce que nous avons entendu. Il ne nous appartient pas de dire s'il faut confier la maîtrise d'ouvrage à la région.

En ce qui concerne la 2x2 voies du Chablais, nous ne pouvons pas nous en désintéresser, mais il s'agit d'un sujet local au sens large du terme, dans la mesure où il est transfrontalier. C'est un sujet légitime, mais il nous a semblé que le département pourrait en assurer la maîtrise d'ouvrage. Pour cela, il faudrait modifier la loi. C'est un sujet qui était très cher à Jacques Oudin, l'un de vos prédécesseurs avec qui j'avais travaillé. Jusqu'à présent, les gouvernements s'étaient opposés à la tarification des 2x2 voies nouvelles sous maîtrise d'ouvrage publique, alors que les collectivités territoriales peuvent, par ailleurs, prévoir une tarification pour l'usage d'un pont ou d'un tunnel. L'État ne peut plus être partout. Il y a aussi des appréciations critiques de l'autorité environnementale, dont l'État ne pourrait s'affranchir.

Les territoires ruraux sont un sujet prioritaire et difficile à traiter, car ils présentent la caractéristique d'avoir une densité faible et une population éparpillée. Il y est dès lors difficile d'organiser des transports en commun, voire du transport à la demande. Trois axes peuvent être identifiés.

Premièrement, et c'est une idée de la ministre des transports, il faut combler les vides en matière de couverture du territoire par les autorités organisatrices de transport. Il faut également mettre en place des plateformes de covoiturage et aménager des parkings-relais, ce qui relève davantage des niveaux départemental et régional. Enfin, quelqu'un a évoqué le véhicule autonome en parlant de la ville. Peut-être qu'il présentera plus d'intérêt dans le monde rural, en permettant un service de transport à la demande beaucoup moins coûteux que celui assuré en bus ou en minibus. Nous devons expérimenter cela dès que possible. Le problème du véhicule autonome réside dans son stockage. Cela représente un problème en ville, lorsque l'on sait qu'un véhicule roule en moyenne 5 à 10 % de la journée.

Pour répondre à la question posée par Jean-Michel Houllégatte, nous souhaitons réduire la durée des procédures mais savons que ce sera difficile, parce que l'imagination du Parlement est importante, et parce qu'on essaie toujours de répondre à la demande des citoyens en matière environnementale et d'enquête publique. Mais nous souhaiterions également qu'il y ait des possibilités d'adaptation des projets avant leur mise en œuvre.

Par exemple, pour revenir sur l'A45, nous savons que ce projet est primordial pour la région stéphanoise, mais que la solution trouvée pour arriver à Lyon n'est pas satisfaisante. Cependant, comme le dossier est ficelé – le débat et les enquêtes publics ont déjà eu lieu –, on ne peut plus rien changer, sauf à recommencer toutes les procédures, ce dont personne n'a envie. Je fais ici appel à l'imagination des parlementaires, mais il faudrait trouver un moyen de permettre des adaptations dans un cadre juridique solide, soit parce que le projet initial n'est pas satisfaisant, soit parce que le temps passé a conduit les besoins à évoluer. Le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est un bon exemple de ces dossiers qui, malheureusement, ont perdu de la pertinence avec le temps. Je ne dis pas qu'un aéroport ne serait pas utile pour l'Ouest, ou que l'extension de l'aéroport existant ne présente pas d'inconvénients. Mais, il y a quarante ans, on ne s'intéressait pas aux zones humides, les ingénieurs se sont peut-être fait plaisir en prévoyant deux pistes, alors qu'une seule aurait pu suffire, etc. Il n'est pas bon de faire durer les projets : ils perdent de leur pertinence et leur acceptabilité sociale devient plus compliquée. Ces sujets méritent une réflexion approfondie.

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

### Questions diverses

**M. Hervé Maurey.** – Le président Jean-Bizet a proposé la création d'un groupe de travail commun à notre commission, celles des finances et des affaires européennes sur la politique européenne de cohésion : nous arrivons à la fin du cadre financier pluriannuel 2014-2020, et nous devons nous pencher sur la prochaine programmation budgétaire.

En application de la répartition proportionnelle (en tenant compte des membres désignés par les autres commissions), notre commission doit désigner 3 membres du groupe Les Républicains, 1 membre du groupe Socialiste et républicain et 1 membre du groupe RDSE.

J'ai reçu les candidatures de Louis-Jean De Nicolaÿ, Benoît Huré et Jean-Marc Boyer pour le groupe Les Républicains, d'Angèle Prévaille pour le groupe Socialiste et républicain, et de Ronan Dantec pour le groupe RDSE.

*La commission désigne Jean-Marc Boyer, Ronan Dantec, Louis-Jean De Nicolaÿ, Benoît Huré et Angèle Prévaille pour siéger au groupe de travail sur la politique européenne de cohésion.*

*La réunion est levée à 12 h 35.*





**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 31 janvier 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 10 h 55.***Missions et moyens de la Douane - Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI)**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entendons aujourd’hui Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et droits indirects, sur les missions et moyens de cette administration.

Cette audition précède un déplacement de notre commission, cet après-midi, auprès de vos services à l’aéroport de Roissy, que je tiens à remercier pour le programme qu’ils ont élaboré. Ceux d’entre nous qui pourront faire le déplacement observeront sur place les activités de dédouanement postal, de dédouanement de fret express et l’action de la brigade spécialisée dans le ciblage aérien en vue de la recherche de stupéfiants et de capitaux.

**M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI).** – Cette audition est l’occasion d’honorer un engagement pris par Gérard Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2018 en novembre dernier, et de mieux vous faire connaître la direction générale des douanes et droits indirects.

Notre direction générale, dont le siège est situé à Montreuil, regroupe trois métiers à l’armature commune malgré leurs différences apparentes. Dans le champ de la sécurité, nos agents en uniforme exercent une mission de contrôle, notamment dans les aéroports et aux points de passage de frontière, pour lutter contre la fraude, les contrefaçons, le trafic de stupéfiants ou encore d’armes. Cette branche « surveillance » regroupe la moitié de nos effectifs et dispose de pouvoirs spécifiques prévus par la loi pour faire respecter l’ordre public et la sécurité des consommateurs. Dans le champ du commerce international, les douaniers de la branche « opérations commerciales » interviennent dans les ports et les grands centres logistiques pour contrôler le respect des obligations déclaratives des entreprises et assurer la régulation des échanges, conformément au cadre défini par l’Union européenne dans un règlement de mai 2016 – le code des douanes de l’Union, le droit national ne s’appliquant que de manière subsidiaire. Je rappelle que nous fêterons cette année les 50 ans de l’Union douanière. Enfin, dans le champ de la fiscalité, nous collectons chaque année 75 milliards d’euros de droits et taxes, dont environ 2 milliards d’euros de droits de douane, qui constituent une ressource propre de l’Union européenne. Ces droits recouvrent aussi la fiscalité liée au franchissement de la frontière ou à des modalités particulières de circulation en suspension de droits pour des produits très fortement taxés comme l’alcool, le tabac ou les produits énergétiques, missions que nous avons récupérées de la direction générale des impôts en 1993, au moment de la suppression des frontières intérieures, dont nous fêterons le 25<sup>e</sup> anniversaire cette année.

À la suite d’une grande réforme de réorganisation territoriale, la DGDDI est désormais organisée en 12 directions interrégionales, qui recouvrent plus ou moins le

territoire des régions administratives. Cet après-midi, vous visiterez la direction interrégionale constituée de la plateforme aéroportuaire de Roissy, à laquelle sera adjointe celle d'Orly à partir du mois de mars prochain. L'échelon inférieur est composé de 42 directions régionales auxquelles s'ajoutent les quatre directions régionales en charge des frontières maritimes et aériennes, soit une par façade maritime, dont celle des Antilles où prospère un important trafic de stupéfiants à destination de l'Europe tandis que se développe dans le sens inverse un trafic de cannabis pour la consommation locale antillaise.

Nos effectifs sont composés de quelque 17 000 douaniers, dont 62 % d'hommes et 38 % de femmes : la parité s'améliore, mais une différence persiste en raison des conditions propres au métier de la branche « surveillance ».

L'un des grands enjeux de l'année 2018 pour la DGDDI est le *Brexit* – sur lequel je reviendrai. Un autre grand enjeu est le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, qui devrait modifier radicalement les conditions d'exercice de nos missions en matière de fiscalité, du fait de l'instauration du « droit à l'erreur ». Ce droit n'aura pas d'incidence sur notre activité dans le champ de la sécurité : comment imaginer qu'un infracteur s'abrite derrière le droit à l'erreur pour expliquer qu'il a confondu de la drogue avec de la farine ! Quant aux contrôles que nous exerçons en matière de commerce international, ils sont régis par le droit européen, qui ne prévoit pas de droit à l'erreur. Enfin, en 2018, nos équipes resteront très fortement mobilisées dans un contexte sécuritaire tendu qui a imposé le rétablissement des contrôles aux frontières, pour garantir une protection maximale à nos concitoyens.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le montant de la TVA recouvrée par les douanes donne la mesure des enjeux pour nos finances publiques. Et pourtant, nous sommes peu en contact avec votre direction, sur le sujet de la TVA à l'importation perçue, notamment, sur les envois issus du commerce en ligne. Nous irons cet après-midi sur la plateforme aéroportuaire de Roissy où je m'étais rendu avec Philippe Dallier dès 2013, alors que nous étions rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**M. Philippe Dallier.** – Il y a cinq ans...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cela nous donnera l'occasion de vous interroger sur la fiscalité des importations dans le contexte de la révolution numérique, ayant à l'esprit que dans certains pays européens, les contrôles n'atteignent pas le niveau de ceux que nous pratiquons. Le e-commerce se développe à une vitesse considérable, ce qui constitue un enjeu de poids pour les finances publiques. Vous pourrez peut-être nous en dire plus à ce sujet, cet après-midi, et je me réjouis de la visite à laquelle nous participerons.

Concentrons-nous d'abord, dans le cadre de cette audition, sur les effectifs de la douane, dont les dernières lois de finances ont prévu l'augmentation, dans le contexte du *Brexit* et afin de lutter contre la menace terroriste qui reste d'actualité : combien de postes ont été créés à cet effet ? Y a-t-il eu des problèmes de recrutement ? Le *Brexit* nécessitera-t-il un redéploiement d'effectifs ?

Parmi les questions qui fâchent, certains agents au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ont été accusés d'implication dans des trafics et des perquisitions ont été menées. Quelles en ont été les conséquences ? Avez-vous procédé à des réorganisations internes ou bien prévu de nouvelles procédures ? Le statut

des « aviseurs » des douanes ne favorise-t-il pas une trop grande proximité entre les agents et les trafiquants, incitant certains d'entre eux à franchir la ligne rouge ?

Dans son rapport annuel 2017, très critique, la Cour des comptes mentionne le cas d'un navire qui aurait été payé par la Douane sans jamais avoir été livré. Qu'en est-il ? Les autres navires qui ont été commandés sont-ils utilisables, ou sont-ils inadaptés à leurs missions ? Des sanctions disciplinaires ont-elles été envisagées pour éviter ces défaillances ? En matière d'équipements aéronavals, la douane ne gagnerait-elle pas à mutualiser ses acquisitions avec d'autres services comme ceux de la défense ou de la gendarmerie ?

**M. Rodolphe Gintz.** – Le 16 novembre 2015, le Président de la République avait annoncé une augmentation des recrutements à hauteur de 1 000 postes supplémentaires en 2016 et 2017, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et du renforcement de la protection des frontières. Ces 1 000 agents ont été recrutés, formés à l'école des douanes de la Rochelle et sont opérationnels, que ce soit aux frontières terrestres et maritimes ou dans les aéroports. La mission de tenue des points de passage frontaliers est assurée par la police de l'air et des frontières dans les grands aéroports comme Roissy, Orly ou Nice, tandis que nos agents s'occupent des aéroports plus petits – où l'activité reste parfois importante, comme à Montpellier où l'on compte un million de voyageurs chaque année. La sortie de l'état d'urgence ne signifie pas que le niveau de la menace terroriste ait diminué. Par conséquent, le dispositif mis en place en 2015 est bien dimensionné et il n'y a selon nous aucun motif de l'augmenter ni de le diminuer. D'autant que les contrôles à l'intérieur de l'espace Schengen, qui ont été rétablis depuis avril dernier, rendent la circulation moins fluide en créant des délais d'attente importants.

Depuis la suppression des frontières intérieures en 1993, les effectifs de la direction qui comptait alors 22 000 agents ont progressivement décliné de 1 à 2 % par an, soit 300 emplois de douaniers en moins chaque année. La tendance s'est inversée en 2015 et 2016 grâce à de nouveaux recrutements et elle devrait continuer sur cette voie, puisque la loi de finances pour 2018 prévoit une première tranche de 250 postes supplémentaires au titre du *Brexit*.

Le *Brexit* aura des conséquences sur l'ensemble des métiers de la Douane. Le Royaume-Uni fait aujourd'hui partie du territoire douanier de l'Union européenne : quand on transporte un flux de marchandises de l'autre côté de la Manche, par bateau ou en train, il n'est soumis à aucune formalité douanière, hormis un contrôle aléatoire, car on reste dans le cadre du marché intérieur. Le rétablissement de la frontière avec le Royaume-Uni imposera que l'opérateur se soumette aux formalités de déclaration préalable de marchandises au titre de l'amendement Sûreté/Sécurité du code des douanes communautaire – c'est le fameux *import control system* (ICS). Les opérateurs devront également déclarer leurs marchandises aux douanes et le transit pourra faire l'objet de formalités supplémentaires, dans des conditions qui restent à définir en fonction du choix qui sera fait d'accueillir le Royaume Uni dans la convention internationale de transit. Des contrôles spécifiques qui doivent s'intégrer dans une chaîne seront par ailleurs prévus pour les marchandises vivantes ou d'origine vivante, animales ou végétales. Le scandale dit de la vache folle a marqué les esprits et le sujet reste sensible.

Par conséquent, nous devons nous assurer que nos systèmes informatiques ont la capacité suffisante pour prendre en compte ce flux supplémentaire de marchandises à contrôler, d'autant qu'il sera important en volume, le Royaume-Uni étant notre cinquième partenaire économique. Nous aurons besoin d'effectifs pour exercer les nouveaux contrôles

qui s'appliqueront. Enfin, dans les régions les plus exposées (Hauts-de-France, Normandie et Bretagne), il faudra que tous les gestionnaires d'infrastructures, portuaires ou aéroportuaires, prévoient les moyens fonciers et immobiliers nécessaires à la réalisation de ces contrôles : aires où faire stationner les camions en les séparant en files d'attente, lieux de stockage etc.

Quant au contrôle des voyageurs, il devrait connaître moins de changements dans la mesure où le Royaume-Uni n'a jamais fait partie de l'espace Schengen. Cependant, dès lors que les Britanniques ne feront plus partie de l'Union européenne, les biens qu'ils transporteront dans leurs valises seront soumis aux droits à l'importation à leur arrivée en France et la détaxe s'appliquera également à leur départ de France. Or, 85 % des trajets en ferry depuis le Royaume-Uni vers l'Europe continentale ont pour destination les côtes françaises, et 15 millions de Britanniques débarquent chaque année dans un aéroport français, qu'il s'agisse de Roissy ou d'aéroports de plus petite taille contrôlés par les douanes, notamment dans le Sud-Ouest de la France. Le *Brexit* impliquera davantage de formalités, de déclarations, de contrôles et des modalités de taxation et de détaxe différentes. Tous nos métiers seront donc concernés, et pas seulement sur les territoires situés géographiquement aux abords du Royaume-Uni. Un exemple : la première place de négoce du vin de Bordeaux au monde, c'est Londres.

Pour en venir aux « questions qui fâchent », une instruction judiciaire est en cours au sujet de l'affaire de la DNRED. Celle-ci relève désormais de l'autorité judiciaire. Du côté de l'administration, nous avons entièrement changé la chaîne de commandement de cette direction depuis l'unité du Havre qui a été mise en cause jusqu'à la direction à la tête de laquelle nous avons nommé une directrice, Corinne Cléostrate, féminisation qui est une première dans la communauté du renseignement. Sous l'autorité du ministre, Corinne Cléostrate a élaboré et mis en œuvre un plan complet de refondation dont l'idée de base est la suivante : les pouvoirs législatifs dont nous disposons sont tellement exorbitants par rapport au droit commun que nous devons les utiliser dans des conditions de sécurité totale : sécurité pour les agents et sécurité juridique. Tous nos procédés d'intervention ont été revus : révision complète de l'encadrement des « aviseurs » et du recours aux « livraisons surveillées », rééquilibrage entre le renseignement « humain » et le renseignement « technique », notamment par le recours à des outils d'analyse de données, etc. Une attention particulière a été accordée au contrôle interne. Plus que de « faire du chiffre » en stoppant un maximum de flux illicites, notre objectif est de couper le mal à la racine en démantelant les organisations criminelles. Le plan s'applique aussi dans le champ des ressources humaines, où l'on tient désormais compte du fait que le métier de douanier au sein d'une centrale de renseignement n'a pas forcément vocation à être exercé sur la totalité d'une carrière.

Quant au rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes, il serait réducteur d'en conclure que nos avions ne volent pas et que nos bateaux ne naviguent pas. Je vous invite à Marseille, à Boulogne ou à Brest : vous verrez que c'est inexact. En revanche, il est vrai que sur un programme de plus de 100 millions d'euros, un marché qui représente 0,5 % de ce montant n'a pas été exécuté correctement et que le navire n'a pas été livré. J'ai dénoncé les faits auprès du procureur de la République et j'ai intenté une action en justice pour récupérer les sommes investies. Le tribunal administratif nous a donné raison, et il nous reste à transformer la décision de notre droit interne pour la rendre exécutoire sur le territoire américain, ce qui est compliqué.

Notre dispositif aéromaritime est en grande partie opéré ou réalisé avec d'autres administrations. La maintenance de nos hélicoptères va être mutualisée avec celle de la gendarmerie nationale, à Orléans. En matière d'acquisitions, en revanche, nous estimons que

la mutualisation ne va pas de soi, car le champ d'intervention de la Marine nationale concerne la protection du territoire en haute mer, ce qui suppose des moyens plus lourds et plus puissants que les nôtres, plus adaptés à la proximité du littoral. Pour nos missions de protection de la frontière maritime, nous disposons de trois patrouilleurs et d'une trentaine de vedettes. Ces différences dans la nature des missions dévolues aux administrations limitent les possibilités de mutualisation en matière d'achat de matériel.

Notre parc est opérationnel et nos avions remplissent leurs missions. Une grande partie des pollutions maritimes sont détectées grâce à notre dispositif. Nos bateaux sont déployés en Méditerranée pour participer à des missions Frontex. Grâce à eux, plus de 200 réfugiés ont été secourus en 2016 et une autre centaine en 2017. Chaque élément de notre dispositif joue son rôle : nos avions sont en quelque sorte nos yeux, ils envoient leurs informations à nos centres qui sont notre cerveau, et qui transmettent les cibles à explorer à nos bateaux qui sont nos jambes.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Les orientations du programme stratégique « Douane 2018 » doivent-elles être revues, notamment en termes d'organisation, d'effectifs et de formation, pour faire face aux conséquences du *Brexit* et à la menace terroriste ?

J'avais déposé un amendement au sujet des « compétences rares » en matière d'exploitation et d'analyse de données de masse. Pour l'instant, ces métiers ne concernent pas plus de cinq agents. Cela fonctionne-t-il bien ? Faut-il élargir le recrutement ? Envisagez-vous une mutualisation des moyens ou une approche commune, notamment avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) ?

En ce qui concerne les moyens matériels, vous nous dites que vos besoins ne sont pas forcément les mêmes que ceux d'autres administrations. Cette particularité modifie-t-elle votre approche des marchés publics ?

Des améliorations de la collecte de la fiscalité douanière sont-elles attendues ?

Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, qui introduit un « droit à l'erreur », changera-t-il quelque chose aux allègements de pénalités d'ores et déjà accordés par la Douane au titre de sa faculté transactionnelle ? En 2016, les redressements représentaient 415 millions d'euros, ce qui inclut les pénalités. Enfin, je note que le « droit à l'erreur » ne concernera pas les droits et taxes collectés au profit de l'Union européenne, qui seront donc soumis à un régime distinct de celui de la collecte au profit de l'État.

**M. Rodolphe Gintz.** – Le plan stratégique « Douane 2018 » qui a été présenté en 2014 n'anticipait ni la menace terroriste, ni le nécessaire renforcement de notre dispositif dans le cadre du *Brexit*. Il prévoit en revanche que les métiers du dédouanement devront se concentrer sur un nombre plus restreint de bureaux qu'aujourd'hui. Nous disposons de quelque 200 structures, dont certaines sont trop petites pour offrir un service public de qualité. Par ailleurs, le code des douanes de l'Union ouvre désormais aux opérateurs la possibilité de dissocier le lieu où la marchandise arrive du lieu où elle est dédouanée, ce qui emporte des conséquences majeures sur notre organisation territoriale. Nous avons choisi de rendre cette disposition effective dès 2016, car l'enjeu est stratégique : désormais, des marchandises qui auparavant arrivaient à Anvers arrivent au Havre, ce qui développe le trafic et favorise l'activité économique sur notre territoire.

Il en va de même en matière de fiscalité. Le plan prévoit que nous engagions un mouvement de concentration des postes comptables qui nous conduira à fermer des petites antennes locales en tirant profit de la dématérialisation des procédures.

En revanche, le contexte sécuritaire modifie nécessairement la trajectoire des effectifs. Certaines brigades de surveillance comptent trois ou quatre agents, alors qu'un dispositif de contrôle complet en requiert quatre ou cinq pour une sécurité accrue. La concentration des petites unités sur des unités d'une vingtaine d'agents améliore la qualité du dispositif et garantit un meilleur contrôle aux frontières.

Nous n'en sommes qu'au début de l'exploitation du potentiel du *big data*, qui révolutionne nos techniques de travail. Il faut d'abord explorer les possibilités qui s'ouvrent dans notre métier de surveillance et de facilitation des échanges, avant de le connecter avec notre métier fiscal, puis de connecter le métier fiscal de la Douane avec celui de la DGFIP. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, lors d'une récente audition à l'Assemblée nationale, a mentionné la nécessité de mieux travailler avec « ses frères douaniers ». À nous de travailler mieux avec nos frères et nos sœurs de la DGFIP. Pour cela, nous aurons besoin de recruter des spécialistes, ce qui n'est pas simple, car les rémunérations dans le secteur public sont inférieures à celles pratiquées dans le secteur privé, et nous n'avons pas vocation à concurrencer certains banquiers ou assureurs. En revanche, nous pouvons offrir à ceux que nous recrutons un « terrain de jeu » infiniment plus riche que celui des plus grandes banques. Nous attirons des profils plutôt jeunes, et passionnés par les questions théoriques. Certains de nos contentieux sont intégralement issus d'éléments identifiés grâce aux outils numériques, de sorte que désormais chez nous la technique rivalise le traditionnel « flair ». Nos méthodes de travail s'en trouvent bouleversées et nous avons dû modifier radicalement le pilotage de notre réseau, en créant un service central spécialement dédié au ciblage des risques par le numérique et le *big data*.

Le « droit à l'erreur » ne changera pas la pratique de la transaction qui est la nôtre. Ceci dit, le contribuable sera désormais réputé de bonne foi, et il appartiendra à l'administration de démontrer le contraire si elle pense que la bonne foi n'est pas là. Lorsque cette bonne foi ne sera pas remise en cause, la pénalité sera nulle. Cette possibilité existe déjà dans le cadre de la transaction, et nous n'appliquons des pénalités qu'en cas de négligence de l'entreprise. Avec le droit à l'erreur, ces pénalités même pour négligence seront intégralement supprimées, de sorte que les choses seront plus binaires qu'elles ne le sont aujourd'hui.

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – Nous assistons dans nos territoires à la fermeture en cascade des services publics. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) prévoit un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité aux services publics. Pouvez-vous nous garantir que vous ne prendrez aucune décision avant l'adoption de ce schéma ?

Un protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes a été signé en novembre 2016. Il fixe les conditions de rémunération des buralistes. Les aides de l'État sont attribuées en fonction de l'implantation des buralistes en zone rurale ou difficile ou dans les départements frontaliers. Quel bilan tirez-vous de ce protocole d'accord ? L'augmentation du prix du tabac risque d'avoir des conséquences terribles sur les buralistes. Les syndicats nous sollicitent. Quelles évolutions prévoyez-vous ?

**M. Rodolphe Gintz.** – Le plan stratégique a été validé il y a déjà quelques années, ce qui veut dire que les décisions de regroupement et de fermeture ont déjà été prises.

Je ne fais que les appliquer et les mettre en œuvre. Ces décisions ont été longuement réfléchies, discutées, présentées aux élus. Nous veillerons à éviter cette logique d'accumulation de fermetures des services publics, gardant à l'esprit que nos unités offrent un service public très particulier qui consiste à protéger le territoire. Notre activité ne consiste ni à verser des aides ni à recevoir des déclarations fiscales.

Nous travaillons à finaliser une évolution du protocole sur les buralistes, en collaboration avec le président de la confédération des buralistes de France, Philippe Coy. Ce protocole avait été conclu par le ministre Christian Eckert, en 2016, pour accompagner les buralistes à l'arrivée du paquet neutre, dont l'effet est resté modéré, puisque l'on ne constate qu'une légère diminution des volumes de tabac en 2017. Le protocole n'anticipait pas l'augmentation du prix du paquet de cigarettes de 6,70 euros à 10 euros à la fin de 2020, soit une hausse de 50 %.

L'avenant au protocole que nous négocions part du postulat que les buralistes doivent transformer leur activité en s'ouvrant plus largement au commerce. Il prévoit un accompagnement transitoire des buralistes à la hausse des prix fixée au 1<sup>er</sup> mars 2018, et la mise en place d'un dispositif d'aide à l'investissement pour ceux qui choisiront de se moderniser et de transformer leur activité, afin de pouvoir vivre de leur commerce.

**M. Antoine Lefèvre.** – La mise en œuvre du droit à l'erreur, et en particulier la nécessité de vérifier la bonne foi du contribuable, ne donnera-t-elle pas lieu à une charge de travail supplémentaire pour vos agents ? Pouvez-vous l'évaluer ?

**Mme Christine Lavarde.** – Dans le cadre de sa mission fiscale, la DGDDI applique un certain nombre d'exonérations, qui sont enregistrées dans son système d'information. Cependant, la remontée et l'agrégation de ces données comptables et fiscales au niveau national, c'est-à-dire dans le système d'information de la DGFIP, ne fonctionnent pas. Comment pourriez-vous améliorer les choses ?

**M. Marc Laménie.** – En tant qu'élu des Ardennes, département frontalier, les brigades de la Douane, les points de passage frontaliers et les contrôles douaniers sur le terrain sont des réalités qui me sont familières. Il y a deux ans, le directeur régional m'avait convié à une démonstration de camion-scanner. C'est un matériel très utile. Pourquoi n'y en a-t-il pas davantage ? N'est-ce pas un manque à gagner dans les recettes de l'État ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – La fluidité des contrôles aux frontières pose la question de la sûreté, mais aussi de la compétitivité de nos aéroports : il y a là un arbitrage à faire. La presse relaie régulièrement l'irritation des usagers. Où en est votre projet de coopération avec Aéroports de Paris pour diminuer le temps d'attente ?

**M. Rodolphe Gintz.** – Il est compliqué d'évaluer la charge de travail supplémentaire que créera le droit à l'erreur. Je ne crois pas que les entreprises se précipiteront pour nous demander de venir contrôler leur bonne foi en matière de fiscalité douanière. Contrairement à la DGFIP, qui pourra être sollicitée sur des questions de droit, par exemple pour valider une qualification d'établissement stable au regard des principes de territorialité, la DGDDI a davantage à connaître de questions concrètes, matérielles. D'une manière générale, je crois que les entreprises savent parfaitement si elles sont en règle ou pas en matière de fiscalité douanière, si leurs stocks sont correctement déclarés etc. L'avenir nous le dira.

En revanche, nous aurons certainement davantage de charge de travail en matière de conseil et d'accompagnement des entreprises, et notre activité de contrôle évoluera avec le développement d'un contrôle soutenu par les moyens numériques. Nous développerons davantage le conseil et le rescrit (en 2017 nous n'avons eu que trois demandes de rescrit fiscal !) et diminuerons la part du contrôle. Nous n'avons pas prévu d'effectifs supplémentaires et nous optimiserons notre dispositif avec les moyens qui sont les nôtres.

La Cour des comptes nous incite régulièrement à nous améliorer sur la remontée d'informations comptables et sur l'interface avec les systèmes d'information de la DGFIP. Nous avons pris des engagements auprès de la Cour des comptes à ce sujet et nous les appliquerons dès cette année.

Nous disposons de deux camions-scanners, qui constituent un moyen de contrôle efficace : un bras attaché au camion radiographie tout le chargement à contrôler et le camion peut se déplacer très rapidement. C'est un avantage précieux, car la durée de vie d'un dispositif de contrôle fixe dépasse rarement une heure : les réseaux sociaux et autres applications de navigation permettant de divulguer rapidement sa position.

Cet été, en Meurthe-et-Moselle, j'ai assisté à un contrôle effectué conjointement par la France et le Luxembourg, par un camion-scanner luxembourgeois. C'est une bonne coopération entre collègues européens, qui mérite d'être renouvelée. Le Luxembourg dispose de moyens modernes qui ne sont pas utilisés à leur maximum.

À Paris, la police de l'air et des frontières est en charge d'assurer les contrôles aux frontières. À la demande du Premier ministre, les collègues de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) ont développé un plan pour que l'attente ne dépasse pas 30 minutes ou 45 minutes dans des circonstances exceptionnelles. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris, m'a indiqué que, depuis le début de l'année, les cas où les délais étaient dépassés se comptaient sur les doigts de ses deux mains.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est encore beaucoup.

**M. Rodolphe Gintz.** – Pour ce qui est du transport des marchandises, la rapidité est un facteur d'attractivité et la sécurité est une nécessité qui devient également de plus en plus un facteur d'attractivité. Il y a quelques années, le patron du port de Dunkerque se plaignait de la lenteur de nos contrôles. Désormais, avec l'autoliquidation et le contexte sécuritaire, il considère qu'un temps de dédouanement à un peu plus de trois minutes garantit un bon équilibre entre fluidité et sécurité.

**M. Philippe Dallier.** – Je ne pourrai malheureusement pas vous accompagner à Roissy. Cependant, il y a cinq ans, nous avons constaté l'efficacité avec laquelle les agents de la DGDDI luttent contre les trafics et les contrefaçons. Par contre, la direction ne voulait pas entendre parler de changement en matière de perception de la TVA et des droits de douane, ce qui nous avait conduits à imaginer le paiement à la source de la TVA, par « paiement scindé ». Le commerce en ligne a explosé et le temps a passé. Serez-vous plus sensible aux propositions que le Sénat a formulées récemment, en matière de paiement scindé mais aussi de responsabilité solidaire des plateformes en ligne ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Il y a quelques années, lorsque je travaillais sur le remboursement de la TVA dans les aéroports, les agents m'avaient fait part de la difficulté qu'ils avaient à refuser des détaxes alors même qu'ils pressentaient des fraudes, notamment



lorsque les personnes concernées étaient des binationaux. Il aurait fallu qu'ils puissent, par exemple, demander des certificats de scolarité des enfants pour vérifier que ces personnes résidaient bien à l'endroit où elles prétendaient résider. La situation s'est-elle améliorée ?

**M. Georges Patient.** – L'octroi de mer est une taxe spécifique qui frappe toutes les importations à destination des départements d'Outre-mer, même celles qui viennent du marché commun. On sait que cette taxe est contraire aux règles du marché intérieur de l'Union européenne. Comment entendez-vous résoudre ce problème ?

Le phénomène des « mules » se développe dans les départements français d'Amérique et notamment en Guyane. Considérez-vous que les moyens sont suffisants pour lutter contre cette forme de trafic ? Dans un même avion à destination de la France métropolitaine, il peut y avoir plus de vingt mules et vous n'en interceptez pas plus que deux. L'aéroport de Cayenne ne dispose pas de scanner.

**M. Michel Canevet.** – J'espère que lors de votre visite à Brest, vous avez pu vous rendre compte de l'état de la flottille des douanes. Des coopérations sont-elles envisagées avec les Affaires maritimes ou la gendarmerie maritime pour l'entretien des moyens maritimes ?

La DNRED qui est en pleine restructuration appartient-elle à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, rattachée au Président de la République et au Premier ministre ?

Qu'en est-il de la coopération avec la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) ?

**M. Rodolphe Gintz.** – Je confirme le constat que vous aviez fait il y a cinq ans : nous étions alors très concentrés sur la lutte contre les stupéfiants, contrefaçons, faux médicaments et autres trafics. La direction interrégionale de Roissy était davantage composée de douaniers en uniforme que d'agents en charge de la collecte de l'impôt.

Il faudrait porter vos propositions relatives aux modalités de collecte de la TVA au niveau communautaire, sauf à risquer des stratégies de contournement du territoire national, alors que le e-commerce croît de 10 % par an. En outre, si nous visons un moyen de paiement en particulier, les fraudeurs pourront toujours se détourner vers *Paypal* ou mêmes des monnaies virtuelles.

Le vrai sujet est bien la responsabilisation des plateformes. Le développement du e-commerce doit nous inciter à changer notre modèle, qui repose sur l'identification précise d'un expéditeur et d'un destinataire, et le cas échéant d'un transporteur (expressiste). Aujourd'hui, dans nos bases de données, les plateformes comme *Amazon* n'existent tout simplement pas, alors qu'elles ont un rôle central. Il faut donc les responsabiliser. À cet égard, je regrette que la dernière révision de la directive TVA, qui élargit le « mini-guichet unique », n'a pas prévu d'obligations à leur égard.

La gestion des binationaux en matière de détaxe reste très compliquée : nous ne pouvons pas et ne pourrions jamais savoir si une personne étrangère possède aussi un passeport français.

L'octroi de mer représente 1,2 milliard d'euros de recettes que nous collectons pour le compte des collectivités ultramarines. Cet impôt est légèrement plus coûteux à

recouvrer que la moyenne des impôts que nous collectons, soit 80 centimes pour 100 euros d'octroi de mer, contre 40 centimes pour le reste de la fiscalité, ce qui reste malgré tout une collecte efficace.

Nous travaillons avec les élus et le ministère des outre-mer pour que les dispositifs de différentiel de taux qui ont été autorisés par la Commission européenne puissent être prolongés jusqu'en 2020 au bénéfice des économies ultramarines. Nous travaillons également à sécuriser juridiquement le dispositif de l'octroi de mer pour éviter que certaines jurisprudences de la Cour de cassation ne viennent en faire un impôt totalement uniforme, qui deviendrait alors un droit de douane au sein de l'Union européenne, ce qui est strictement interdit.

Tout le monde sait que les trafiquants utilisent la misère de certains Sud-Américains pour faire prospérer leur trafic. Nous constatons que les flux des trafics de stupéfiants en provenance d'Amérique du Sud s'intensifient. Cependant, le traitement des « mules » ne relève pas uniquement des douanes ; il implique aussi la police et les magistrats. Le ministre de l'action et des comptes publics l'a redit récemment : notre dispositif en Guyane est bien dimensionné avec 170 agents, soit 1 % de nos effectifs, qui font les constats et accompagnent les « mules » pour les mettre en sécurité – y compris d'elles-mêmes. En revanche, la capacité de la chaîne policière et pénale à traiter ce problème reste peut-être insuffisante.

S'agissant des mutualisations possibles en matière de moyens maritimes, nos missions et notre dispositif nous distinguent clairement des autres administrations. Dans la mesure où la gendarmerie centre son activité sur les ports et les côtes, elle n'a pas les mêmes besoins que nous, ce qui limite les possibilités de mutualisation pour les acquisitions de matériel. *Idem* pour les Affaires maritimes.

Je vous confirme que nous sommes intégrés au « premier cercle » du renseignement sous le pilotage du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, qui relève de la présidence de la République. La directrice de la DNRED travaille en étroite collaboration avec lui et participe directement aux réunions présidées par le Président de la République. La Douane dispose de pouvoirs juridiques permettant de stopper les flux illicites et l'argent non-déclaré. Or, en matière de grands trafics comme en matière de terrorisme, la clé est de suivre l'argent pour démanteler le réseau – on rappelle toujours qu'Al Capone est tombé pour fraude fiscale. Le meilleur moyen d'arrêter les terroristes, c'est de déceler un manquement à l'obligation déclarative, car en « tapant au portefeuille », on ouvre d'autres pistes et possibilités d'enquête.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'aurais aimé parler des groupes d'intervention régionaux (GIR). Peut-être pourrions-nous le faire cet après-midi ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Et les hydroptères dont le ministre de l'économie Emmanuel Macron avait envisagé l'acquisition par la DGDDI en 2016 ?

**M. Rodolphe Gintz.** – Nous n'avons pas pour projet d'en acheter, d'autant que l'entreprise qui les produit a finalement décidé d'aller se développer ailleurs qu'en France, dans un pays voisin.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci pour ces informations que nous compléterons de manière concrète par une visite à l'aéroport de Roissy.

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

## **Les nouveaux usages et la régulation des chaînes de blocs (blockchain) - Audition**

**M. Vincent Éblé, président.** – La commission des finances du Sénat s’efforce depuis plusieurs années d’approfondir sa compréhension des transformations liées au numérique dans la sphère économique et financière, à la recherche du juste équilibre entre régulation et innovation.

Dans cette optique, les deux tables rondes organisées ce matin visent à appréhender les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles et de leur technologie sous-jacente, la *blockchain*.

Si ces deux thématiques ont fait couler beaucoup d’encre ces dernières semaines, il ne s’agit pas pour autant de sujets nouveaux pour notre commission des finances, qui s’y était intéressée dès 2014.

Nous commencerons par débattre de l’essor de la technologie *blockchain* – une nouvelle manière d’échanger des actifs sans recourir à un tiers de confiance – dont le potentiel d’innovation apparaît considérable pour de nombreux secteurs économiques.

Pour traiter de ce premier sujet, nous avons le plaisir de recevoir M. Corso Bavagnoli, chef du service du financement de l’économie de la direction générale du Trésor ; M. Alexis Collomb, titulaire de la chaire de finance de marché du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ; M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l’Autorité des marchés financiers (AMF) ; et M. Gilles Fedak, cofondateur de l’entreprise *iExec Blockchain Tech*.

M. Alexis Collomb commencera par nous présenter le caractère novateur de cette technologie et la manière dont elle est susceptible de bouleverser le fonctionnement de notre économie, en particulier dans le secteur financier.

**M. Alexis Collomb, titulaire de la chaire de finance de marché du Conservatoire national des arts et métiers.** – Merci de m’accueillir ce matin. Quelques applications de cette technologie en pleine évolution, depuis l’apparition de la première *blockchain*, celle du *bitcoin*, me semblent dignes d’intérêt.

Vous l’avez dit, l’engouement suscité par la technologie s’explique par le caractère révolutionnaire de l’échange de titres sans recours à un tiers, avec des implications profondes pour le tissu économique ; mais d’un point de vue technique et organisationnel, cet intérêt s’explique surtout par les vertus des réseaux pair à pair. Le système *blockchain* peut se décrire, de manière très schématique, comme un réseau pair à pair sur lequel des fonctions crypto-graphiques ont été inscrites pour sécuriser et fiabiliser les échanges directs, sans passer par un tiers de confiance.

On passe ainsi d'architectures informatiques centralisées – l'architecture client-serveur avec un serveur détenteur de droits centralisés, contrôlant la base de données et distribuant les droits d'écriture et de lecture à ses clients – à une architecture pair à pair où chaque nœud du réseau a les mêmes droits et obligations. Les implications sur la fiabilité, la sécurité, la transparence du réseau sont importantes.

La *blockchain* offre ainsi un système électronique de registre partagé permettant de suivre l'ensemble des échanges de manière fiable, sécurisée, immuable, inviolable, transparente et confidentielle, sans censure possible par l'un des membres du réseau – et éventuellement de manière intelligente. Un « contrat intelligent » (*smart contract*) sur une couche haute du réseau permet l'exécution ordonnée de clauses contractuelles entre les membres de ce réseau, avec des bénéfices en matière d'automatisation et de gouvernance des processus. Ce monde connecté, automatisé et totalement traçable a ses vertus et ses inconvénients.

Cette technologie a revalorisé ce que l'on appelle en économie la « coopération », c'est-à-dire la coopération entre compétiteurs à travers le partage d'une infrastructure commune. Elle trouve des applications dans un grand nombre de domaines. Le premier est bien sûr celui des paiements : la première *blockchain*, celle du *bitcoin*, s'est révélée résiliente et fonctionne toujours, indépendamment de la valeur de la monnaie. L'infrastructure des marchés financiers est elle aussi concernée, notamment le post-marché, qui a fait l'objet de textes récents. Mais la *blockchain* peut aussi simplifier les procédures du commerce international, où une transaction standard peut impliquer jusqu'à quarante échanges bilatéraux entre les différents acteurs – particuliers, assureurs, banques, douanes, opérateurs maritimes, etc. Sans envisager une infrastructure partagée, on peut concevoir des gains d'efficacité. Citons également la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement, la certification horodatée ou le stockage de preuves par empreinte numérique – l'une des autres utilisations possibles du *bitcoin* ; la finance d'entreprise, à travers le contrôle de gestion, les fonctions de conformité, l'audit automatisé, la gestion des risques, etc. ; dans le domaine assurantiel, les constats électroniques ou la certification de photographies liées à un incident.

Enfin, les réseaux de pair à pair concernent tous les acteurs : les particuliers à travers les crypto-monnaies, les entreprises grâce aux infrastructures informationnelles partagées et à la « coopération », mais aussi les États, ce qui peut sembler paradoxal au regard des intentions originelles des fondateurs du *bitcoin*. Ainsi la *Climate change coalition* a été mise en place lors du *One Planet Summit* de décembre 2017 pour gérer les registres carbone de manière transparente, après l'épisode des fraudes à la TVA qui a quelque peu dénaturé le marché. On peut imaginer une *blockchain* entre acteurs souverains avec divers niveaux d'interopérabilité, de l'international au local, pour contrôler les émissions.

Nous sommes à un moment charnière. Un grand nombre d'avancées ont été réalisées depuis deux ans, et je m'attends, dans les deux prochaines années, à un passage en « mode production ». Pour les marchés, la transformation est déjà en cours et j'espère que la France saura concrétiser son avance au niveau européen.

Cette transformation aura un impact sur certains métiers – un point auquel je suis particulièrement sensible en tant que professeur au CNAM – qu'il faudra anticiper. Je ne crois pas que la *blockchain* fera disparaître les notaires, comptables, avocats, huissiers ; mais, bien utilisée, elle nous affranchira des tâches les plus ingrates, c'est-à-dire du travail de clerc, de consolidation des informations, qui est coûteux et inefficace. C'est le sens de l'Histoire.

**M. Vincent Éblé.** – M. Corso Bavagnoli va nous faire part des enjeux réglementaires liés à l'utilisation de la *blockchain* pour échanger des titres financiers et des tentatives en cours pour construire un cadre législatif novateur en la matière.

**M. Corso Bavagnoli, chef du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor.** – La question de la *blockchain*, que vous avez distinguée à juste titre des crypto-monnaies qui n'en sont qu'un usage possible, est transversale. Le Trésor a concentré son attention sur ses applications dans le secteur financier, à travers le double prisme des opportunités et des enjeux réglementaires.

Notre approche consiste, comme pour la *Fintech*, à permettre et encourager l'innovation dans un cadre assez robuste pour assurer la stabilité financière, la protection du consommateur et la lutte contre le blanchiment. On oppose souvent réglementation et innovation, mais les deux sont à mon sens complémentaires ; au demeurant, les acteurs du marché sont eux-mêmes demandeurs de clarté réglementaire.

Le Gouvernement souhaite rendre la norme évolutive et flexible pour assurer la neutralité technologique du droit. Cela consiste, lorsque de nouvelles applications se développent, à faire en sorte que rien ne bloque indûment ce développement, tout en garantissant un cadre réglementaire robuste. Cette approche nous semble préférable à celle dite du « bac à sable » qui a cours, notamment, au Royaume-Uni : c'est une sorte de franchise réglementaire accordée aux acteurs pour leur permettre de se développer – mais jusqu'où ? – avant de mettre en place un cadre de droit commun. Le « bac à sable » crée, chez les acteurs, l'illusion qu'il n'y a pas de règle ; et surtout, l'expérience montre que l'on ne sait pas gérer la transition entre la période dérégulée et le retour à la réglementation de droit commun. Nous préférons ajuster le droit de manière dynamique.

La réglementation en matière de services financiers a connu deux évolutions récentes. D'abord, l'ordonnance de 2016 sur le financement participatif a créé une nouvelle catégorie de bons de caisse, les « minibons », destinés au financement des petites entreprises, qui peuvent être émis et échangés dans le cadre d'une *blockchain*. L'ordonnance du 8 décembre 2017, issue d'une initiative du Parlement, permet quant à elle le transfert de certains titres financiers comme les parts de fonds, les titres de créance négociables, les actions et obligations non cotées, au moyen d'une *blockchain*. Elle entrera en vigueur l'été prochain.

Cette ordonnance autorise ainsi les acteurs à se passer de tiers de confiance, dès lors que la transaction s'effectue dans un cadre conforme aux exigences du législateur. C'est une première en Europe ; elle permet d'expérimenter la *blockchain* sur des marchés représentant des volumes très importants, de l'ordre de 400 milliards d'euros. Nous souhaitons qu'elle soit reprise au niveau communautaire. En effet, nous avons réglementé là où le droit européen était muet, c'est-à-dire sur les produits non cotés ou les parts de fonds ; pour les autres produits, le droit communautaire impose un tiers de confiance.

Ces évolutions sont un vecteur d'innovation et de sécurisation – car les exigences en la matière sont substantielles – et un facteur de professionnalisation : pour ce type de titres, les échanges sont souvent manuels, sur titre papier ou sur feuille Excel.

Le Trésor travaille avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) sur les jetons ou *tokens*, pour lesquels les enjeux sont très importants. Nous tirerons avec l'AMF les conséquences de la consultation sur les *Initial Coin Offerings* (ICO) menée à l'automne. Sur

les crypto-actifs en général, le ministre de l'économie et des finances a confié à Jean-Pierre Landau, ancien sous-gouverneur de la Banque de France, une mission pour dresser un état des lieux du phénomène. Enfin, les ministres français et allemand des finances et les gouverneurs des banques centrales de ces deux pays ont écrit au G20 pour porter le sujet sur la scène internationale.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci. Je cède maintenant la parole à M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers, qui reviendra sur l'utilisation croissante de la technologie *blockchain* par les entreprises pour lever des fonds, ainsi que sur les pistes de régulation possibles afin d'assurer la protection des épargnants et des investisseurs souhaitant participer à ces opérations.

**M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers.** – Deux exemples de cette technologie *blockchain*, entre régulation et soutien à l'innovation : le projet de réorganisation complète des 12 000 fonds opérant en France dans le post-marché, porté par la société SETL associée à cinq sociétés françaises de gestion, et le projet *Liquidshare* qui vise à mettre en place un post-marché des PME plus économique et rapide. Il y a aussi des exemples plus négatifs, comme les plateformes de dérivés sur *bitcoin* qui escroquent le Français moyen en promettant des rendements surréalistes et se développent à une très grande vitesse. Les nouvelles technologies apportent le meilleur et le pire.

Nous avons vu, ces derniers mois, le développement d'Initial Coin Offering (ICO), un nouveau type de levée de fonds reposant sur des jetons (*tokens*) qui sont des codes informatiques créant des actifs numériques plus ou moins échangeables sur la *blockchain*. En moins d'un an, 21 porteurs de projets d'ICO ont sollicité l'AMF, dont quatre ont d'ores et déjà levé, grâce à cette technologie, 50 millions d'euros ; d'autres arrivent, qui représentent 350 millions d'euros en levées de fonds cumulées. Il convient, pour l'accompagnement de ces démarches, d'entamer une réflexion juridique. Nous avons lancé une grande consultation publique sur ce thème au mois d'octobre dernier, en rappelant les risques associés et en proposant des qualifications juridiques à droit constant et des pistes d'évolution réglementaire.

En droit existant, assimiler les ICO à des titres financiers – de capital ou de créance – n'est pas l'approche qui fonctionne le mieux, car elle implique de leur imposer un prospectus qui n'est pas adapté à leur activité. Une deuxième piste, les règles de gestion collectives, manque elle aussi de pertinence pour ce cas. La troisième possibilité, plus intéressante, est la catégorie des biens divers, créée voici trente ans et complétée par la loi dite sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique « Sapin 2 », qui vise des projets ou actifs n'entrant pas dans les catégories traditionnelles. Il est possible d'y faire entrer les levées de fonds par ICO, mais cela induit des documents d'enregistrement à soumettre à l'AMF. De plus, il est très facile pour les porteurs de projet d'échapper à cette catégorie : un bien divers « étendu », tel que créé par la loi Sapin 2, se caractérise par la promesse d'un rendement financier direct ou indirect ou un effet économique similaire. Il suffit de ne pas le présenter ainsi pour échapper à la réglementation.

Les *tokens* à droit constant restent donc des objets juridiques non identifiés. Notre consultation publique a reçu un total sans précédent de 82 réponses, venues de tous horizons : porteurs de projets, avocats, banques, acteurs étrangers, etc. La France est en pointe dans la réflexion sur ce sujet. Nous avons formulé plusieurs propositions : rester au niveau non réglementaire d'un code de bonne conduite sponsorisé par l'AMF, mais cette solution a reçu un accueil mitigé des répondants ; ou réguler, soit par une loi s'appliquant à tous les porteurs

d'ICO, soit par un cadre législatif optionnel. Cette dernière option ayant recueilli le plus de suffrages, le collège de l'AMF s'en inspirera probablement pour proposer une évolution législative au Gouvernement et au Parlement.

Qualifier juridiquement les *tokens* n'est donc pas la bonne approche. En revanche, on peut demander au porteur de projet de présenter des *white papers* – les documents de présentation des ICO –, de se doter d'une personne morale identifiable, de décrire précisément les risques et droits conférés par le *token* : soit un droit d'usage des projets développés, soit des perspectives de revente sur un marché secondaire, parfois associées à des droits financiers ou de gouvernance sur le projet. Il sera beaucoup plus difficile de définir ce marché secondaire proposé, et les garanties afférentes.

Autre question complexe : quel type d'expertise informatique peut-on exiger dans ces projets ?

Enfin, il faudra identifier les investisseurs dans un registre, pour les besoins de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et prévoir une sorte de séquestre, sous la forme d'un portefeuille électronique géré en ligne : il est important de fixer des règles du jeu claires pour savoir où vont aller les fonds levés.

Les résultats de la consultation sont en cours de dépouillement ; vous serez probablement sollicités à l'issue de ce processus, dans les prochaines semaines ou les prochains mois.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je cède enfin la parole à M. Gilles Fedak, cofondateur d'une entreprise ayant récemment réalisé une levée de fonds importante en *bitcoin*, afin qu'il nous fasse part de son expérience en la matière.

**M. Gilles Fedak, cofondateur de l'entreprise iExec Blockchain Tech.** – Je présenterai le point de vue des entrepreneurs. iExec est une start-up fondée en octobre 2016 par moi-même, ancien chercheur à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), et mon associé Haiwu He, ancien professeur à l'Académie des sciences de Pékin. Nous exploitons des technologies mises au point durant nos années de recherche, notamment un logiciel conçu par Oleg Lodygensky, chercheur à l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules.

Nous avons créé la première plateforme décentralisée de *cloud computing* utilisant la technologie *blockchain*. C'est une place de marché, une sorte d'Airbnb du serveur, mais sans plateforme centrale. Tous les acteurs de cette place de marché peuvent interagir directement. Nous utilisons des technologies à la pointe dans le domaine de l'informatique répartie ; notre modèle économique est basé sur les crypto-monnaies.

Notre ICO s'est traduite par l'émission d'un jeton, le RLC. C'est une crypto-monnaie, le seul moyen qu'ont les acteurs de cette place de marché d'interagir. Il est associé à une technologie d'informatique distribuée et un modèle économique : nous avons ainsi procédé à une émission finie de jetons – 87 millions –, ce qui conditionne le fonctionnement de l'entreprise.

Le RLC est d'abord la pièce maîtresse de notre dispositif. Sans lui, le nouveau type d'infrastructure que nous avons créé ne pourrait fonctionner. C'est également un moyen de financement. Nous avons ainsi proposé à une communauté de souscrire à ce jeton en

échange d'une monnaie dont le cours est déjà établi – en l'occurrence, le *bitcoin*. La préparation a duré six mois ; puis, en avril 2017, nous avons levé, en moins de trois heures, 10 000 *bitcoins*, pour un montant de 11 millions d'euros, soit la cinquième levée mondiale de crypto-monnaie.

Une fois l'ICO terminée, les investisseurs ont reçu leurs jetons, échangeables sur un marché secondaire. Notre capitalisation est désormais de 100 millions de dollars et nous sommes cotés sur une dizaine de places d'échanges dont quatre majeures – aux États-Unis, en Corée du Sud, à Hong-Kong et à Londres.

Nous avons un modèle de développement très différent de celui de la start-up classique, puisque le capital nous appartient et que notre modèle économique est centré sur la valorisation du *token*.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La France est le premier pays à se doter d'un cadre législatif sur la *blockchain*. Monsieur Bavagnoli, quels sont le calendrier et les points qui restent à trancher des deux ordonnances que vous avez citées ?

Dans quels domaines – lutte contre le blanchiment, financement du terrorisme, protection des épargnants par exemple – subsiste-t-il un vide juridique ou une zone grise ?

L'approche retenue par le Trésor n'induit-elle pas un risque de perte de compétitivité par rapport à celle du « bac à sable » choisie par le Royaume-Uni ou Monaco ?

Monsieur de Juvigny, le Sénat est à l'origine du dispositif de protection des épargnants contre les produits dits exotiques. Cette législation permet-elle de cibler les crypto-monnaies ?

**M. Corso Bavagnoli.** – Les deux ordonnances ont été publiées ; celle du 8 décembre 2017 entrera en vigueur de manière différée, à l'été, en même temps qu'un décret d'application. La France sera alors le premier pays en Europe et au monde, avec l'État américain du Delaware, à autoriser dans sa législation l'usage financier de la *blockchain*. C'est, j'insiste, une initiative du Parlement.

Cette réglementation porte sur un seul usage de la *blockchain*, dans le secteur du post-marché, où les gains d'efficacité attendus sont très importants. D'autres usages ne sont pas réglementés, notamment dans le domaine extra-financier – cadastre et notariat par exemple.

Il faut distinguer l'encadrement de la technologie de la réglementation applicable aux actifs financiers échangés *via* la *blockchain* – c'est le débat sur les crypto-monnaies.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Un exemple concret : tout transfert de fonds important et non justifié, dans le système financier que nous connaissons, doit être signalé par les établissements financiers à Tracfin. Qu'en est-il pour les transactions réalisées dans le cadre d'une *blockchain* ?

**M. Corso Bavagnoli.** – Les actifs ne constituent pas un ensemble homogène, et tous ne sont pas des supports possibles d'opérations de blanchiment. La réglementation se concentre sur ces derniers.



Qui supporte l'obligation déclarative, lorsque le tiers de confiance est supprimé ? Cette suppression n'intervient qu'à un maillon de la chaîne : la livraison du titre, une fois le principe de l'échange convenu entre les deux parties. Après cela, les titres réintègrent l'univers des opérations financières traditionnelles, puisqu'ils sont détenus sur des supports logés au sein d'intermédiaires financiers traditionnels. Les réglementations anti-blanchiment s'y appliquent normalement.

Il n'y a pas de consensus international sur l'approche réglementaire à adopter. Le Royaume-Uni, Singapour ou Hong-Kong sont partisans du « bac à sable ». Quant à nous, nous estimons qu'il est difficile de prévoir quand le bac à sable deviendra piscine ; et le jour où cela arrive, la régulation devient impossible... Nous préférons miser sur la souplesse et le dialogue avec les acteurs pour garantir la neutralité technologique de la réglementation. Je ne suis pas convaincu que l'absence de règles facilite l'innovation. La régulation est dans l'intérêt même de la technologie : l'effet réputationnel des incidents est très lourd, surtout lorsque des clients sont lésés, et peut bloquer le déploiement de cette technologie.

**M. Benoît de Juvigny.** – Les dérivés sur *bitcoin*, associés à des règlements en espèces, sont, sans aucun doute possible, des instruments financiers et, à ce titre, relèvent de la réglementation financière et de la loi Sapin 2 que vous avez évoquée. Seuls quelques pays sont réfractaires à cette interprétation au niveau européen.

En revanche, la question est plus compliquée lorsque l'on envisage le *bitcoin* ou l'actif numérique en lui-même puisque, comme je l'ai dit, il peut échapper aisément à la catégorie des biens divers. En revanche, la réglementation sur les plateformes d'échange de *bitcoin* peut se rapprocher de celle qui encadre les services de paiement, lesquels relèvent de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ou de la Banque de France.

**M. Michel Canevet.** – Le cours du *bitcoin* est passé de 16 000 euros en décembre 2017 à 6 400 euros cette semaine. Comment apprécier sa valeur réelle ? N'entre-t-on pas dans une logique spéculative, qui poserait des risques considérables pour l'ensemble de l'économie ? Si le cadre juridique mis en place par l'AMF est optionnel, comment bien identifier les pratiques des uns et des autres et prévenir les dérives ?

**M. Philippe Adnot.** – Monsieur Fedak, votre société a émis des jetons qu'elle a transformés en *bitcoin*, dont la valeur a été divisée par deux en quelques semaines ; comment une start-up assume-t-elle de telles fluctuations ?

**M. Jean-François Rapin.** – La réforme de l'autorité européenne des marchés financiers préparée par la Commission européenne ne contient aucune référence à la *blockchain* ou aux crypto-monnaies. Est-ce pour ne pas heurter les pays réfractaires à la réforme, ou pour laisser ce système sans encadrement ?

**M. Jean Pierre Vogel.** – Monsieur Fedak, comment se traduisent en termes comptables et fiscaux les levées de fonds auxquelles vous avez procédé ? Comment faites-vous face à la volatilité ? L'intervention du législateur est-elle nécessaire ?

**M. Antoine Lefèvre.** – La responsabilité des parties prenantes et les obligations des fournisseurs d'accès demeurent pour le moment dans un vide juridique. Vous avez indiqué, Monsieur Bavagnoli, que le sujet serait abordé au G20 ; existe-t-il des pistes d'amélioration du cadre juridique ?

**M. Philippe Dallier.** – La *blockchain* est une véritable révolution, avec tous les avantages et risques que cela implique. En cas de litige entre deux acteurs de bonne foi, qui attaque qui, puisqu’il n’y a plus de tiers de confiance ? Comment tracer les opérations ? Autre type de risque, la Corée du Nord, d’après une émission diffusée hier, tente de se procurer des devises en contournant l’embargo *via* des *bitcoins*. Quelles garanties de sécurité avons-nous ?

**M. Gilles Fedak.** – Une start-up comme la nôtre fait face à trois risques. Le premier est la volatilité liée au cours du *bitcoin*. Sur ce plan, nous avons plutôt bénéficié de l’envolée des cours. Le deuxième est le risque comptable et fiscal : nous ne sommes pas en mesure de déterminer quel montant nous avons levé, et il y a plusieurs scénarios très différents de comptabilisation. Dans l’un d’entre eux, nous paierions davantage d’impôts que Facebook ! Nous espérons éliminer ce risque cette année. Le troisième est lié à la sécurité, la conservation des crypto-monnaies étant techniquement complexe.

**M. Alexis Collomb.** – En matière de recours, nous avons un exemple historique – même s’il n’a que deux ans. *The DAO*, un projet d’organisation autonome porté sur Ethereum, a levé 150 millions de dollars dans le cadre d’une ICO ; mais sur cette somme, 50 millions ont été perdus. La communauté Ethereum s’est alors tournée vers ses *leaders* d’opinion, les développeurs phares qui ont, de manière assez inattendue, trouvé une solution. Il n’y a pas eu, à ma connaissance, d’action en justice.

**M. Jérôme Bascher.** – Voilà qui est rassurant !

**M. Alexis Collomb.** – Nous assistons en réalité à une translation de la confiance, qui est désormais concentrée dans un ensemble de règles et de codes. Les contrats automatisés sont par nature incomplets, puisqu’il est impossible de tout anticiper. Plus le système est sophistiqué, plus l’on risque de rencontrer une situation non anticipée. La question de la disparition du tiers de confiance est bien sûr essentielle.

Airbnb, à laquelle Monsieur Fedak a comparé iExec, est une plateforme numérique centralisée. Comme chaque plateforme centralisée, elle fait désormais face à des systèmes décentralisés. Uber est ainsi confronté à Arcade City. La solution résidera à mon avis dans des structures intermédiaires entre centralisation et décentralisation complète, comme les *blockchains* confédérées, semi-privées, au sein desquelles le degré de confiance entre acteurs permet les recours. C’est ainsi le cas de R3, qui réunit des banques. Il est vrai que le vide juridique sur les plateformes entièrement ouvertes peut inquiéter, même si jusqu’à présent les communautés concernées ont trouvé des solutions. Il est indispensable d’anticiper les recours et d’intégrer des mécanismes de résolution aux protocoles.

**M. Benoît de Juvigny.** – Monsieur Canevet, la volatilité autour du *bitcoin* est forte ; l’AMF lance régulièrement des alertes sur ce marché très irrationnel qui donne l’impression de spéculer sur de futures régulations. L’AMF a d’ores et déjà répondu à une personnalité médiatique, Nabilla, qui vantait l’investissement dans le *bitcoin*, sur les réseaux sociaux.

La réglementation optionnelle des ICO répond à une demande de beaucoup de porteurs de projets, qui ne savent pas dans quel cadre s’inscrire. Elle s’accompagnerait de garanties et d’un visa de l’AMF, et ceux qui choisiraient de ne pas s’inscrire dans cette régulation seraient avertis des risques. Un cadre obligatoire toucherait difficilement l’ensemble des projets au niveau international.

Au niveau européen, l'Autorité européenne des marchés financiers a créé un groupe de travail sur les ICO et la Commission européenne dévoilera dans les prochaines semaines un plan sur les *fintech*. Le législateur français est plutôt en avance mais les autorités européennes commencent à s'y intéresser.

**M. Corso Bavagnoli.** – Dans le système de la *blockchain*, il n'y a pas de tiers de confiance pour interposer son bilan – une chambre de compensation par exemple. La décentralisation est consubstantielle au système. C'est pourquoi l'AMF estime que la *blockchain* ne doit être accessible qu'aux acteurs informés.

En revanche, la *blockchain* garantit la traçabilité des opérations : on sait à quel jour, à quelle heure et entre quelles contreparties une transaction a été réalisée ; mais le tiers de confiance ne peut protéger l'acquéreur en cas de défaut de contrepartie. Nous avons réfléchi à des dispositifs d'assurance pour compenser ce manque, qui sont partiellement repris dans l'ordonnance. L'absence de contrepartie centrale a donc des conséquences, mais celle-ci n'est pas une assurance tous risques : il arrive qu'elle soit défailante.

La lettre adressée par les ministres des finances français et allemand au G20 dessine quatre axes d'action : bien partager la connaissance et la compréhension des autorités publiques sur les *tokens* et les ICO ; réunir des moyens de contrôle des risques en matière de stabilité financière ; offrir de meilleures protections aux investisseurs non qualifiés ; et enfin construire une approche commune en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, à laquelle la France est très attachée.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci à tous les participants pour ces éclairages.

*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.*

### **Les risques et enjeux liés à l'essor des monnaies virtuelles - Audition**

**M. Vincent Éblé, président.** – Dans un contexte marqué par la très forte hausse de la valeur du *bitcoin* au cours de l'année 2017 et au moment même où cette valeur chute fortement, la commission des finances souhaite revenir sur les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles. En effet, si ce marché reste d'une taille tout à fait modeste à l'échelle de l'ensemble de la sphère financière, il suscite un intérêt croissant des épargnants ou d'une partie de ceux-ci, ce qui a conduit l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) à publier en décembre dernier une mise en garde.

L'essor des monnaies virtuelles suscite de nombreuses craintes, en particulier en matière de protection des épargnants et de respect des règles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Certains analysent le développement des monnaies virtuelles sous le seul prisme du risque. Plusieurs pays, tels que le Maroc, le Vietnam et la Bolivie, ont pris des décisions radicales allant jusqu'à l'interdiction des transactions en monnaie virtuelle.

La commission des finances avait appelé en 2014 à une approche pragmatique, compte tenu des opportunités dont les monnaies virtuelles peuvent être porteuses sur le plan de la réduction des coûts de transaction, de l'accès au financement et de la résilience des systèmes de paiement.

Afin faire le point sur ces enjeux, nous recevons ce matin Emmanuelle Assouan, directrice des systèmes de paiement et des infrastructures de marché à la Banque de France ; Nathalie Beaudemoulin, coordinatrice du pôle Fintech innovation à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ; Sandrine Lebeau, responsable de la conformité et du contrôle interne à La Maison du Bitcoin et Simon Polrot, fondateur du site Ethereum France et ancien avocat fiscaliste.

**Mme Emmanuelle Assouan, directrice des systèmes de paiement et des infrastructures de marché à la Banque de France.** – Je parlerai de crypto-actifs et non de monnaie virtuelle car ces actifs, *bitcoin* ou *ether*, ne sont pas de la monnaie. Ils ne remplissent pas ses trois fonctions : unité de compte ; intermédiaire d'échanges ; réserve de valeur. Ce ne sont pas non plus des moyens de paiement. C'est pourquoi l'appellation de monnaie virtuelle, insidieuse, a vocation à être écartée au profit du terme de crypto-actifs.

Ceux-ci sont porteurs de nombreux risques pour leurs utilisateurs. Le premier est le risque spéculatif : ces investissements à haut risque peuvent engendrer très rapidement des pertes importantes. Les processus d'émissions favorisent la spéculation. La rareté crée une bulle en cas de forte demande. Il a fallu huit ans au *bitcoin* pour atteindre 1 000 dollars, deux mois pour passer de 6 000 dollars à 19 000 dollars et quelques jours pour chuter de 20 000 dollars à 6 000 dollars, le cours actuel. Cette volatilité excessive bat tous les records en étant de l'ordre de 90 % à trente jours, alors que celle du SNP 500 et de l'once d'or s'élèvent respectivement à 13 % et 15 % depuis 2010.

Les crypto-actifs, à cause de l'anonymat sur lesquels ils sont fondés, favorisent le financement d'activités criminelles telles que le blanchiment et le contournement des règles de lutte contre le financement du terrorisme.

Il existe également des cyber-risques. Les crypto-actifs n'offrent aucune sécurité en termes de détention. Très récemment, au Japon, plus de 500 millions de dollars d'actifs ont été détournés. Ce n'est pas la première fois. La sécurité physique de ces avoirs n'est pas totalement assurée.

Enfin, il existe un risque sociétal non négligeable, environnemental. La simple validation d'une transaction pour un crypto-actif tel que le *bitcoin* nécessite 215 kW/h, soit six mois de consommation d'un ordinateur fixe.

À ce stade, les conséquences matérielles en matière de risque systémique et de politique monétaire sont très négligeables, compte tenu de la volumétrie de la valorisation de l'ensemble des encours de ces 1 300 crypto-actifs. Leur valorisation est comprise entre 300 milliards de dollars et 400 milliards de dollars quand la masse monétaire de la zone euro est de 7 500 milliards d'euros et l'ensemble des masses monétaires de l'ensemble des pays du monde s'élève à 70 000 milliards de dollars.

La Banque de France et l'ACPR mènent des actions. Nous avons également une lettre de mission pour porter ce sujet au G20 et encourager une réflexion commune. Le ministre des Finances va saisir ses homologues du G20 avec le gouverneur de la Banque de France. Il faudra également se pencher sur l'impact potentiel des crypto-actifs sur la stabilité financière et sur la nécessité de construire un corpus commun pour protéger les investisseurs non professionnels et lutter contre le blanchiment.

**Mme Nathalie Beaudemoulin, coordinatrice du pôle Fintech innovation à l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.** – J’anime le pôle Fintech innovation de l’ACPR, créé en juin 2016 pour guider les acteurs innovants dans leur parcours réglementaire. Nous travaillons sur les freins réglementaires et animons un forum Fintech pour dialoguer avec les acteurs innovants. Depuis notre création, nous avons reçu plus de 200 d’entre eux, désireux de créer des activités financières, souvent d’intermédiation. En 2017-2018, un nombre croissant d’acteurs sont venus nous voir pour savoir comment exercer des activités relatives aux crypto-actifs et comprendre le cadre applicable à ces activités. Ils souhaitent, pour certains, clarifier, comprendre le statut dont ils dépendent.

Il existe différentes activités : le service d’échanges entre crypto-actifs et monnaie légale ; l’achat et la vente de crypto-actifs physiques, y compris *via* des distributeurs semblables à des distributeurs de billets, certains prestataires disposant d’un stock en propre ; le service d’échange entre acheteurs et vendeurs, en tant que pur intermédiaire ; la conservation pour le compte de tiers de clés crypto-graphiques privées pour la détention, le stockage ou le transfert de crypto-actifs.

La détention de crypto-actifs sous chaîne de blocs (*blockchain*) s’appuie sur deux clés crypto-graphiques, l’une publique et accessible à tous, qui permet d’identifier les différents portefeuilles mais pas leur propriétaire, et l’autre privée, qui permet au détenteur du portefeuille sur lequel sont inscrites les unités de crypto-actifs de les utiliser et de les transférer vers un autre portefeuille. Seule la connaissance conjointe de ces deux clés donne la possibilité d’effectuer des opérations sur les crypto-actifs.

Une autre activité est l’échange de crypto-actifs contre d’autres crypto-actifs. Il existe, en outre, des activités de levées de fonds en crypto-monnaie et des produits d’investissement ou des dérivés sur crypto-actifs.

Les risques sont le blanchiment, le financement du terrorisme et d’autres activités illégales, les clés de détention étant anonymes. C’est comme si aucun nom ne correspondait à un IBAN mais que toutes les opérations réalisées avec cet IBAN étaient visibles de tous. Les consommateurs et investisseurs encourent des risques liés à l’achat d’un produit extrêmement volatil, puisqu’aucune régulation n’est applicable, y compris pour la protection des investisseurs.

Les cyber-risques liés à l’intégrité des plateformes sont très significatifs. Les serveurs où les clés privées sont stockées peuvent être piratés et les fonds transférés.

Les risques sur la stabilité financière ne sont pas avérés à ce stade, mais la volumétrie croissante des opérations et les connexions avec la sphère financière traditionnelle pourraient à terme entraîner la survenance de ces risques.

Le cadre réglementaire applicable, assez partiel aujourd’hui, est celui des services de paiement. En 2014, l’ACPR a estimé que, dans le cas d’une opération d’achat-vente de *bitcoins* contre une monnaie légale, l’activité d’intermédiation entrerait dans le cadre de la fourniture de services de paiement et relevait donc de la première directive sur les services de paiement – ensuite complétée en 2015. Ces deux textes comprennent des règles de lutte anti-blanchiment. Toutefois, cette position française n’est pas partagée à l’échelle européenne. L’ACPR a formulé une nouvelle demande de clarification auprès de l’Autorité bancaire européenne.

L'autre cadre applicable est celui de la lutte anti-blanchiment. Selon la quatrième directive européenne, qui prépare la cinquième, les plateformes de conversion des monnaies virtuelles contre les monnaies légales et les fournisseurs de services de garde de ces fameuses clés crypto-graphiques privées vont être soumis à la lutte anti-blanchiment. Ils seront obligés de s'immatriculer et de subir un contrôle d'honorabilité et de compétence de leurs dirigeants et des bénéficiaires effectifs.

En France, l'article L 561-2 du code monétaire et financier, modifié en décembre 2016, prévoit que toute personne qui, à titre de profession habituelle, se porte elle-même contrepartie ou agit en tant qu'intermédiaire pur en vue de l'acquisition ou la vente de tout instrument contenant un crypto-actif sera soumise à la réglementation relative à la lutte anti-blanchiment. Toutefois, les solutions de garde de clé ne sont pas concernées.

La régulation est partielle. Elle est focalisée sur la lutte anti-blanchiment et sur les plateformes d'échange de crypto-actifs en espèces, donc vers le monde réel. Néanmoins, les risques s'accroissent, avec l'augmentation des valeurs, du nombre de clients et des types d'activités possibles. Nous appelons aujourd'hui à la mise en place d'une régulation idoine, qui s'articule autour des règles de lutte contre le blanchiment, de la protection des clients, de la sécurité des opérations et de la technologie des plateformes ainsi que de la solidité financière des prestataires.

Bien évidemment, comme les crypto-actifs n'ont pas de frontières, ce cadre devrait être au moins européen et plus certainement international.

**Mme Sandrine Lebeau, responsable de la conformité et du contrôle interne à La Maison du Bitcoin.** – Je suis responsable de la conformité de la gestion des risques au sein de la société Coinhouse, aussi appelée La Maison du Bitcoin, qui est un site et un lieu physique auprès duquel des particuliers et des entreprises peuvent acheter et vendre de la crypto-monnaie.

J'ai commencé ma carrière dans la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent, en assurance de personnes au sein de SCOR, une société de réassurance, avant de rejoindre Western Union où j'étais chargée de la conformité, puis de devenir responsable de la conformité et du contrôle interne d'une société de gestion. Je suis encartée à l'Autorité des marchés financiers.

Coinhouse est l'un des principaux acteurs, en France, de la crypto-monnaie. Nos clients sont à 90 % français. Nous avons réalisé un chiffre d'affaires de 46 millions d'euros avec des transactions auprès de 18 000 clients. Environ 80 % des opérations consistent en l'achat de crypto-monnaie, principalement du *bitcoin*, mais aussi de l'*ether*, du *ripple*, du *litecoin* ou du *NEO*. Nous nous rémunérons en prélevant une commission sur les transactions.

Notre société, française, a été créée en 2015, en tant que filiale de la société de crypto-sécurité Ledger. Nous avons pris notre envol il y a moins d'un an et sommes financés par des actionnaires, des fonds d'investissement et des personnes privées. Nos effectifs sont de 18 employés et nous projetons de nous développer en France et en Europe.

Notre valeur ajoutée réside dans notre capacité à accompagner et former nos clients à la crypto-monnaie. Nos principaux concurrents sont Kraken et Coinbase, qui a réalisé environ un milliard de dollars de revenus en 2017.

Nous sommes les seuls opérateurs français à offrir nos services à la fois en ligne et en boutique. Nous vendons des euros contre de la crypto-monnaie et acceptons les règlements par carte bancaire et virement. Notre société, en pleine croissance, a pour ambition de devenir un champion national.

**M. Simon Polrot, fondateur du site Ethereum France.** – J’ai été avocat fiscaliste pendant six ans. Au cours de mes deux dernières années d’exercice, j’ai beaucoup exploré les problématiques juridiques et fiscales liées au développement des crypto-monnaies.

J’ai fondé le site Ethereum France, dédié à la chaîne de blocs Ethereum, consacrée au crypto-actif *ether*. J’ai participé à la création de l’association Chaintech, qui regroupe aujourd’hui environ 300 membres issus de l’écosystème des chaînes de blocs en France dont l’objectif est de développer des activités dans ce domaine et de porter des messages communs auprès des institutions. Je suis également fondateur et vice-président de l’association Ethereum, plus technique, qui regroupe 200 membres. Son but est de faire connaître la chaîne de blocs au plus grand nombre.

Depuis quelques mois, je travaille pour la société américaine ConsenSys, qui emploie environ 630 personnes exclusivement sur la chaîne de blocs Ethereum. La quarantaine de projets incubés fournissent des services aux entreprises. Les bureaux français, ouverts il y a deux mois, rassemblent une vingtaine de personnes. ConsenSys a été choisie cette semaine par l’Observatoire de l’Union européenne de la chaîne de blocs pour l’accompagner sur l’exploration des problématiques liées au développement des cas d’usage de la chaîne de blocs.

Je porte en particulier le projet VariabL, qui utilise les caractéristiques particulières de la chaîne de blocs et des actifs numériques de sécurisation et d’automatisation des transactions pour créer des instruments de couverture, donc des produits dérivés.

Dans mon activité professionnelle passée et présente, j’ai été confronté à plusieurs problématiques : le régime juridique et réglementaire est imprécis, ce qui pose problème aux acteurs qui souhaitent évidemment respecter l’ensemble de leurs obligations. Depuis plus d’un an que nous sommes en discussion avec l’Autorité des marchés financiers sur le développement de notre activité, nous n’avons toujours pas obtenu de réponse précise sur le cadre réglementaire auquel nous devons nous conformer. Il existe des incertitudes liées à notre activité particulière, à la croisée de deux mondes, la finance et le numérique.

Quel régime juridique appliquer aux actifs numériques, qui sont protéiformes ? Une clarification serait souhaitable, en espérant un régime adapté, c’est-à-dire prenant en compte les caractéristiques particulières des actifs numériques.

La problématique du régime fiscal est très importante, pour les particuliers comme pour les entreprises. Les deux instructions fiscales de 2014 sont inadaptées à l’évolution des cas d’usage et au développement de nouveaux types d’actifs numériques. La question se pose d’autant plus pour les entreprises qu’elles doivent tenir leur comptabilité, qui conditionne le calcul de l’impôt sur les sociétés. Les experts-comptables ont des difficultés à se prononcer sur le sujet en raison du flou qui règne sur le régime juridique des crypto-actifs.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ma question sera provocatrice : hors d’un placement hautement spéculatif, quel intérêt un particulier a-t-il à

investir dans de la crypto-monnaie ? Les frais de transfert d'argent de Western Union, ou des banques, sont-ils trop élevés ?

Pour des transactions en *bitcoin*, La Maison du Bitcoin explique qu'il suffit d'un *QR code*, que l'on peut apporter sur une feuille de papier. Peut-on l'offrir à un ami ? Comment assurer la traçabilité ?

**M. Éric Bocquet.** – Merci d'avoir organisé cette audition sur le *bitcoin*. L'innovation financière est bien plus rapide que le régulateur. Elle vise moins de régulation et moins de contrôle. C'est un réseau accaparé par des moyens informatiques superpuissants. Seules de grandes entreprises ont les capacités techniques de gérer l'essentiel du *bitcoin*, réserve de valeur très risquée selon le vice-président de la Banque centrale européenne, Vitor Constâncio. Quelle est l'utilité pour l'économie réelle de cette finance autocentrée ?

La technologie crypto-graphique garantit l'anonymat, ce qui est extraordinaire quand on demande aux banquiers de connaître leurs clients. Nous sommes dans un débat fondamental à l'échelle planétaire face à ce défi lancé aux monnaies officielles. Pas d'intermédiaire, pas de transparence : cela m'interpelle. Le *bitcoin* n'est-il pas la préfiguration d'une monnaie virtuelle d'un État virtuel qui n'aime pas trop les États régaliens qui contrôlent, régulent, lèvent l'impôt et peuvent sanctionner ?

Où la plateforme de gestion de La Maison du Bitcoin est-elle localisée ? Qui sont vos actionnaires ? Vous qui appartenez à une profession réglementée, en lien avec Tracfin, avez-vous déjà signalé des mouvements suspects aux autorités de contrôle de notre pays ?

**M. Jérôme Bascher.** – Emmanuelle Assouan a évoqué le G20. J'ai bien peur que ce ne soit pas dans les pays du G20 que le sujet majeur qu'est la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme soit le plus pertinent. N'est-on pas en train de surréguler une zone où c'est peu utile ?

Nathalie Beaudemoulin explique qu'il existe une clé publique et une clé privée. Quand la clé est publique, autant laisser la porte ouverte. En vérité, le système ne fonctionne que sur une seule clé. Nous savons que les banques centrales n'ont pas été épargnées par des attaques, notamment d'un pays du G20 dont nous tairons le nom.

Les produits dérivés m'inquiètent particulièrement. J'avais cru comprendre qu'un vrai sous-jacent était nécessaire. Les sous-jacents de sous-jacents mènent à des catastrophes. Qu'est-on en train de faire alors qu'il n'existe en réalité aucune valeur d'actifs ?

La fiscalisation de ces actifs est fondamentale. Il ne s'agit pas simplement d'échanger des monnaies. Comment l'achat du *bitcoin* est-il taxé ? Est-ce un service qui supporte la TVA ? Ce flou conduit à une appréhension fiscale parcellaire.

**Mme Sandrine Lebeau.** – Je gère les risques au quotidien au sein de Coinhouse, que j'ai rejoint en 2017, soit la lutte contre le blanchiment, la cybersécurité, la protection de l'investisseur. Je fais des déclarations à Tracfin.

Nos clients, que je rencontre physiquement, sont des investisseurs mécontents de la rentabilité des placements à 1 % ou 2 %. Je reçois également des professionnels qui veulent acheter des matières premières dans des pays où le système bancaire n'est pas développé. Ils font appel à nous car nous sommes plus rapides, moins chers et plus efficaces. Notre clientèle



est composée à 80 % d'investisseurs, 10 % de professionnels réalisant des achats et des ventes et 10 % de particuliers qui s'intéressent à ces produits.

Nous ne demandons pas seulement un *QR code*, mais aussi une carte d'identité. C'est la volonté du dirigeant de l'entreprise. Nous avons développé une intelligence artificielle qui réalise un profilage des personnes. Pour acheter de la crypto-monnaie, il faut ouvrir un compte, comme dans une banque, avec une carte d'identité, un justificatif de domicile et une photographie prise depuis son téléphone. Nous utilisons d'autres procédés que je ne souhaite pas expliquer pour des raisons de confidentialité. Nos outils de lutte contre la fraude sont performants. Nous demandons des justificatifs pour la réalisation des opérations et toutes les validations sont traitées manuellement.

Nous avons la volonté d'accompagner nos clients, non par du conseil en investissement mais par la formation.

Nous sommes conscients des risques et y faisons face avec nos outils.

**Mme Emmanuelle Assouan.** – Les crypto-actifs ne sont pas de la monnaie, qui repose sur la confiance et la valeur intrinsèque dans le temps. Ces émissions n'en ont aucune, ni la moindre valeur économique. Ce ne sont que des séries de chiffres et de lettres. Nous y voyons de la destruction de valeur, par leur coût environnemental, qui représente autant d'énergie soustraite à des activités profitables à l'économie réelle.

Pour l'instant, la stabilité financière ne court aucun risque matériel car les montants de crypto-actifs sont limités. Mais le jour où des acteurs de la sphère réelle prendront des positions importantes, ce sera problématique. Les outils existent déjà.

Les dérivés sont proposés sur les deux bourses de Chicago, le *Chicago Board Options Exchange* (CBOE) et le *Chicago Mercantile Exchange* (CME) depuis le mois de décembre. Ces instruments sont à double tranchant, car ils permettent de spéculer à la baisse. Ils sont supervisés par la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), l'autorité américaine des marchés, et fonctionnent selon le principe de l'auto-certification. Si aucune plainte n'est déposée au cours d'un certain délai, ils sont autorisés.

En les autorisant, les autorités américaines ont souhaité mieux ausculter le marché puisque ces dérivés et leurs sous-jacents sont soumis à des obligations déclaratives. Le dispositif de gestion des risques mis en place est très exigeant.

Je souhaite différencier la chaîne de blocs des crypto-actifs, quant à l'intérêt pour l'économie réelle. La technologie de chaîne de blocs présente des intérêts matériels. Nous y voyons une innovation très intéressante. La Banque de France l'a adoptée pour un registre qu'elle tient pour le compte de la sphère interbancaire. Même si cette technologie est encore peu mûre, elle fonctionne bien.

**M. Simon Polrot.** – Je défendrai un point de vue différent sur la valeur des actifs numériques. La question de savoir qui est derrière n'est pas bonne. Ces actifs sont d'un nouveau type. La chaîne de blocs favorise la création d'une base de données publique, dans laquelle des valeurs numériques peuvent être vérifiées et validées et leur non-duplication assurée. Cela favorise le transfert de valeurs directement de pair-à-pair de façon sécurisée. L'essence du numérique, c'est la duplication des données. Ici, la valeur, qui est unique,

disparaît du compte du vendeur et apparaît sur le compte de l'acheteur. La valeur provient de cette technologie fiable à laquelle tous font confiance.

La spéculation existe, mais bien parce qu'il y a une attente, des envies et des possibilités. Des transferts de valeurs complexes peuvent être programmés sans intermédiaire, tout en donnant la possibilité de procéder à des vérifications. C'est inédit.

La spéculation est problématique quand elle est incontrôlable, mais c'est elle qui finance les innovations de rupture. Certains investissent des montants très significatifs sur des projets dont une majorité échouera. Mais le reste constituera l'infrastructure du monde numérique de demain. ConsenSys, ce sont des emplois, des activités économiques.

Les produits dérivés sont aussi un gage de stabilité financière, étant des instruments de couverture. Ils mettent en relation une personne qui souhaite couvrir un risque et une personne qui souhaite spéculer sur ce risque. Le développement d'un écosystème autour de ces actifs numériques est plutôt bon signe. Si les produits dérivés sont développés de façon responsable, il n'y a pas de raison de craindre un risque systémique plus important qu'avec les crypto-actifs. J'ajoute que la dette n'existe pas, puisque ce sont des actifs.

Une fiscalité s'applique actuellement à l'ensemble des échanges entre crypto-monnaie et monnaie scripturale avec un régime qui mériterait une clarification. Tous les acteurs déclarent leurs revenus du mieux possible auprès des services fiscaux. L'évasion fiscale n'est pas réellement possible puisque si vous souhaitez concrétiser votre revenu, vous devez forcément transformer votre actif numérique en euros et donc passer par le système bancaire traditionnel.

Le problème de la fiscalité porte sur l'incertitude quant au régime applicable et non sur le paiement.

**M. Yannick Botrel.** – On peut comprendre la très forte hausse du *bitcoin* en 2017 : elle reflète une demande du public. À quoi correspond sa chute brutale ? Qui sont les gagnants et les perdants ? On évoque l'opacité du système. Il pourrait y avoir des manipulations du cours.

L'engouement des clients *lambda* m'interpelle. Cela vient-il de l'impossibilité de souscrire des emprunts russes ?

**M. Gérard Longuet.** – Puisque nous célébrons le centenaire de la Première Guerre mondiale, je tiens à rappeler que sans l'épargne française, la Russie n'aurait pas eu de chemin de fer, et sans chemin de fer, il n'y aurait pas eu la mobilisation russe qui nous a préservés de l'invasion allemande. Finalement, nous avons financé ceux qui nous ont défendus. C'est le président du groupe interparlementaire d'amitié France-Russie qui vous parle.

Avec cette audition, nous sommes au cœur de notre métier de parlementaires. Les pouvoirs politiques se sont attribués progressivement et quasi-universellement le monopole de la monnaie et les Parlements sont nés du contrôle de cette monnaie.

Je souscris totalement à l'observation d'Éric Bocquet sur cette innovation qui remet en cause le monopole des États, en s'appuyant sur le ressort numérique. Dès lors qu'un système numérique garantit la sécurité absolue des données, leur pérennité, leur universalité, elle remet en cause des évidences connues. Le papier-monnaie, c'est bien, mais c'est la

première génération. Nous n'avons aucune raison de penser que la technicité de la chaîne de blocs va se dégrader. Je pense au contraire que nous ne sommes qu'aux balbutiements de ces chaînes de blocs. Nous avons la chance d'avoir un État respectable, une Banque de France extraordinaire, une monnaie européenne, mais ce n'est pas un cas universel. Dans cette compétition à la sécurité, le numérique nous apporte chaque jour des éléments nouveaux.

Les dispositions juridiques actuelles se focalisent sur la lutte contre le blanchiment. Tous les contribuables ressortent des directives anti-blanchiment, alors qu'ils sont honnêtes à 98 % – comme c'est le cas des hommes politiques. Lorsqu'un contribuable à jour de ses paiements va demander son argent en espèces à sa banque, il se voit opposer une impossibilité. On ne peut pas utiliser librement son argent : il faut donner une justification. Ce sentiment de malaise est ignoré par les banques. En outre, de moins en moins de contribuables paient de plus en plus d'impôts – 80 % de l'impôt sur le revenu est payé par 20 % d'entre eux. Cette situation offre une voie royale au développement de nouveaux actifs.

L'art contemporain n'est-il pas lui-même une création de valeur parfaitement artificielle qui facilite la circulation des actifs ?

Je souhaite que la commission des finances continue de travailler sur ce sujet, lié à l'excès d'encadrement des libertés individuelles. Nous adorons la transparence, mais ceux qui travaillent et paient des impôts ont envie d'échapper à un suivi absolu. À nous, législateur, de trouver le juste équilibre.

**M. Patrice Joly.** – Tout ceci écarte le bonheur qu'il y a à être contribuable !

La distinction entre *bitcoin* et chaîne de blocs était importante. Je reste interrogatif quant à l'intérêt économique, social et sociétal de ces crypto-actifs. Ils favorisent la spéculation et l'on peut craindre le caractère douteux de certaines actions.

Ce phénomène contribue à créer de la monnaie puisqu'il a une fonction d'échange. Cela remet en cause la régulation et fait courir un risque de bulle spéculative. Dès lors, comment conserver un rôle politique et éviter un développement sans aucune maîtrise publique et politique ?

**M. Éric Bocquet.** – Certaines de mes questions sont restées sans réponse. Qui sont vos actionnaires de La Maison du Bitcoin et où votre plateforme de gestion est-elle localisée ?

**Mme Sandrine Lebeau.** – Notre plateforme est localisée à Paris.

**M. Éric Bocquet.** – Vous n'êtes pas supervisé par l'autorité de contrôle de Chypre ?

**Mme Sandrine Lebeau.** – Absolument pas.

**M. Philippe Dallier.** – Comment le cours du *bitcoin* est-il construit ? Je pensais naïvement qu'il résultait de l'offre et de la demande, où en tout cas de la demande, mais je constate une limitation des émissions destinée à faire monter les cours. C'est une manipulation. Cette caractéristique est-elle expliquée aux investisseurs ?

**Mme Emmanuelle Assouan.** – Le *bitcoin* sera limité à 21 millions d'unités à terme. Nous en sommes pour l'instant à 17 millions d'unités émises. Les émetteurs sont en concurrence les uns avec les autres. Plus il y a d'acteurs, plus il y a de la concurrence et plus il

faut de l'énergie. Au début, on pouvait presque créer du *bitcoin* avec un ordinateur personnel. Aujourd'hui, il est nécessaire de déployer une puissance informatique colossale. L'appétit croissant pousse à une course à la détention de *bitcoins*, puisqu'il n'y en aura pas pour tout le monde. C'est la gestion de la rareté.

La plateforme américaine Stripe a cessé d'accepter les paiements en *bitcoin* parce qu'il faut 190 minutes pour valider une transaction, le réseau s'étant considérablement étendu.

Rappelons que les crypto-actifs ne sont pas une monnaie et qu'ils sont bien moins efficaces. Ils ne constituent pas une unité de compte. Les prix ne sont pas libellés en crypto-actifs – ce serait infaisable. Ils existent par ailleurs en profusion et se scindent. On a le *bitcoin*, le *bitcoin cash*...

Certains commerçants disent qu'ils acceptent le *bitcoin*, mais c'est faux, notamment à cause de sa volatilité.

Les crypto-actifs ne représentent pas non plus une réserve de valeur. L'appât du gain est à la source de la multiplication par quatorze du cours du *bitcoin* au cours de l'année 2017, mais la chute a été vertigineuse et très rapide. Nous sommes très proches de la crise des bulbes de tulipes aux Pays-Bas.

La saisine du G20 a pour but de demander la saisine du groupe d'action financière (Gafi), soit un champ bien plus large que le G20.

**Mme Nathalie Beaudemoulin.** – Des réflexions sont en cours au sein de l'Union européenne sur un cadre de régulation applicable aux activités sur le sol européen. Le président de la Commission européenne a demandé aux trois autorités européennes en charge des activités bancaires, des marchés financiers et des activités assurantielles de réfléchir à ce cadre. Les trois autorités travaillent aussi à une alerte auprès du marché pour mettre en évidence les risques.

On constate un mouvement d'innovation important, de numérisation des activités financières. Il est donc essentiel de faire évoluer le cadre de la régulation, qui était focalisé sur les échanges du virtuel vers les espèces, sur la lutte anti-blanchiment. Il faut aller vers d'autres aspects tels que les risques pesant sur l'intégrité informatique des plateformes, la protection des clés. Nous n'agréons un établissement qu'après un avis de la Banque de France sur la sécurité de la plateforme et des systèmes de paiement.

Réfléchissons à l'opportunité d'un cadre plus global qui prenne en compte l'ensemble des axes de protection.

**Mme Sandrine Lebeau.** – Je vous confirme que nous ne sommes pas à Chypre ! L'un de nos principaux actionnaires est Ledger, une importante société de la Fintech qui a développé des clés de sécurité pour les crypto-monnaies. Issu du capital-investissement, notre dirigeant est sensibilisé à l'audit, au contrôle interne et à la gestion des risques.

Je suis fréquemment interrogée sur la question du blanchiment, ce qui me pose problème puisque la crypto-monnaie n'est aucunement synonyme de blanchiment. Une anecdote : un journaliste a un jour prétendu qu'il avait « blanchi » de l'argent sur notre plateforme en investissant 100 euros auprès de la Maison du Bitcoin. Je lui ai demandé d'où venait cet argent ; il a reconnu qu'il venait de son compte en banque, donc de son salaire. Ce n'est pas du blanchiment ! Halte à l'hystérie : notre activité n'est pas plus risquée que d'autres activités bancaires agréées.

Nous soulignons toujours auprès des investisseurs potentiels qu'il s'agit d'une activité très risquée. Je suis issue de l'assurance, un univers très régulé, sous l'égide de l'ACPR. Il nous arrive, plus souvent que vous ne le pensez, de refuser des investissements lorsque nous constatons que les investisseurs sont peu à l'aise dans cet univers. Nous informons et accompagnons nos clients sur les risques associés à cette technologie. La France est très en avance dans ce domaine, et la Maison du Bitcoin joue un rôle moteur : nous avons nous-mêmes sollicité auprès de l'ACPR la mise en place d'une régulation, que nous attendons toujours.

**M. Simon Polrot.** – Sur les problématiques liées à l'émission monétaire, où les marchés sont encore balbutiants, nous voyons des solutions se dessiner. Nous sommes dans une phase de passage à l'échelle industrielle, avec un très grand nombre d'utilisateurs, alors que la base technique n'a pas été conçue pour cela. Des travaux de recherche sont en cours pour abandonner le minage, très consommateur en électricité, en faveur des investissements financiers qui permettent de contourner la problématique de la puissance de calcul ; des réseaux parallèles, les *lightning networks*, qui permettent d'augmenter très fortement le nombre de transactions par seconde, ont été mis au point. Les plateformes d'échange sont dans une situation comparable à celle des bourses en 1929.

**M. Philippe Dallier.** – C'est rassurant !

**M. Simon Polrot.** – C'est une question d'infrastructures techniques. La culture financière se développe, des instruments de couverture émergent, les acteurs ont identifié les problématiques et travaillent à leur résolution avec les États.

**Mme Nathalie Beaudemoulin.** – L'ACPR ne contrôle plus aucune plateforme dans le domaine des crypto-actifs. L'une d'entre elles, rattachée à un établissement de paiement agréé, a été sanctionnée parce que ses clients n'étaient pas dûment identifiés. En revanche, il y a des passeports entrants d'acteurs agréés dans d'autres pays comme le Luxembourg, et régis par les règles de lutte anti-blanchiment du pays d'origine. Le cadre européen mériterait d'être consolidé.

Certaines plateformes établies en France sont désormais contraintes par la quatrième directive anti-blanchiment de respecter les dispositions de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ; mais ce texte est incomplet car il ne désigne pas l'entité chargée du contrôle. Enfin, l'intégrité et l'information des clients sur les risques ne sont pas traitées.

**M. Éric Bocquet.** – On peut lire sur le site [mon-bitcoin.fr](http://mon-bitcoin.fr) la mention suivante : « Mon-Bitcoin est une marque déposée officielle, régulée et supervisée par la Commission de sécurité et des échanges de Chypre (CYSEC), sous la licence CIF n° 259/22 et le numéro de registre des entreprises suivant : HE57234 ».

**Mme Sandrine Lebeau.** – C'est justement à cause des dérives que nous demandons une régulation. Nous sommes prêts pour cela.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*



COMMISSION DES LOIS

Mardi 6 février 2018

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen des amendements au texte de la commission**

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

*Article 17*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 55 procède à une coordination concernant les obligations déclaratives des organisateurs d'une compétition sportive internationale.

*L'amendement n° 55 est adopté.*

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 4 vise à demander un rapport sur la pratique sportive en France. Nous sommes bien sûr réservés sur ce type de demandes... d'autant que le Gouvernement a annoncé un projet de loi sur le sport pour 2019.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article additionnel après l'article 5 ter*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 13 vise à soumettre l'ensemble des entreprises et partenaires associés à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) aux clauses prévues dans la charte sociale Paris 2024. Mais cette charte n'est pas faite pour les entreprises ! Je rappelle également que le droit du travail français s'appliquera à ces entreprises et partenaires. Retrait ou défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 6*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Lors de la réunion de la commission de la semaine dernière, nous avons harmonisé les termes utilisés par les articles 6, 8, et 10 *bis* du projet de loi pour sécuriser la construction des ouvrages olympiques et paralympiques. Nous avons ainsi privilégié l'usage des termes « *préparation, organisation et déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques* ».

Nous avons aussi renvoyé à un arrêté ministériel la détermination des projets, plans ou programmes éligibles aux procédures dérogatoires, notamment pour régler une difficulté concernant la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Porte de la Chapelle qui doit accueillir la salle Arena 2. Cette difficulté sera cependant aplanie par l'amendement n° 54 déposé à l'article 8.

Dans ces conditions, je suis favorable à l'amendement n° 38 qui conserve les termes « *préparation, organisation et déroulement des Jeux* » mais supprime le renvoi à un arrêté ministériel.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 38.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 9 est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Remplacer le terme de « garants » par ceux de « commissaires enquêteurs », comme le fait l'amendement n° 34, brouillerait le rôle de ces derniers. Expérimentons la procédure prévue à l'article 6 sans la compliquer : elle repose uniquement sur les garants nommés par la Commission nationale du débat public (CNDP). Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 53 rectifié répond à notre souci d'éviter que le garant soit directement indemnisé par le maître d'ouvrage : nous aurions souhaité, ce que l'article 40 de la Constitution interdisait, qu'il fût rémunéré par l'État... L'amendement prévoit judicieusement qu'il le sera par l'intermédiaire de la Commission nationale du débat public, sur les fonds apportés par le maître d'ouvrage. Il s'agit donc d'une garantie supplémentaire pour l'indépendance du garant. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Nous avons prévu une procédure de consultation du public plus fluide pour la mise aux normes du métro parisien : je suis favorable à ce qu'elle soit étendue au métro marseillais – c'est l'objet de l'amendement n° 32 de notre collègue Mireille Jouve.

**M. Alain Richard.** – En matière de participation du public, la réglementation de droit commun s'appuie sur la charte de l'environnement, de niveau constitutionnel ; et les dérogations de procédure doivent répondre à des motifs d'intérêt général. Il faut éviter de multiplier les procédures dérogatoires...

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – La procédure simplifiée de l'article 6 du projet de loi respecte totalement la charte de l'environnement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 32.*



*Article 7*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'article 7 du projet de loi dispense les installations provisoires de permis de construire pendant dix-huit mois, contre trois mois ou un an en l'état du droit. L'amendement n° 31 rectifié concerne principalement le Grand Palais provisoire, qui serait installé sur le Champ-de-Mars pendant les travaux de rénovation du Grand Palais entre 2021 et 2024. Cette installation provisoire, dont la superficie, 10 000 mètres carrés, pourrait être augmentée pour des grands événements serait maintenue plus de trois ans et demi sur le Champ-de-Mars, sans permis de construire.

L'avantage principal de cet amendement serait un gain de temps substantiel pour les gestionnaires du Grand Palais provisoire, sachant que les recours resteraient possibles, notamment sur l'étude d'impact environnementale et l'autorisation d'occupation du domaine public. Il s'agit également d'un enjeu stratégique sur le plan culturel : le Grand Palais provisoire est pressenti pour accueillir la biennale de Paris et la Foire internationale d'art contemporain (FIAC). Cependant, l'amendement serait très dérogoatoire au droit commun, dans un site classé à forte valeur patrimoniale.

Demandons l'avis du Gouvernement, car le sujet est sensible : quel serait le degré d'acceptabilité du projet par les Parisiens, surtout en l'absence de permis de construire ?

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 31 rectifié.*

*Article additionnel après l'article 7*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 35 concerne l'assainissement de la Seine, sujet que nous avons évoqué la semaine dernière en adoptant des amendements obligeant les péniches parisiennes à se raccorder à un réseau public de collecte des eaux usées.

Le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) peut intervenir en cas de défaillance de communes de la petite couronne. En l'occurrence, il semble que deux communes posent des difficultés en matière d'assainissement mais que le SIAAP peine à s'y substituer. Les auteurs de l'amendement proposent que le préfet de la région Île-de-France prononce lui-même la carence des communes.

**M. Alain Marc.** – C'est un cavalier !

**M. Simon Sutour.** – Oui, quel est le lien avec les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ?

**M. Alain Marc.** – La Seine devrait être propre à tout moment, et non seulement durant les Jeux.

**M. Alain Richard.** – Je connais bien le SIAAP. Traditionnellement, le département de la Seine jadis, le SIAAP maintenant, intervient sur les collecteurs, les stations d'épuration ; il a un pouvoir de substitution par rapport aux communes. Le problème ici, c'est la dépense supplémentaire imposée pour les Jeux : il faut porter la Seine à l'état d'eau de baignade pour les épreuves de triathlon et de 10 kilomètres en eau vive. Or les trois départements de la petite couronne qui participent au syndicat aux côtés de Paris invoquent d'autres projets d'amélioration dans le bassin versant.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Voilà le lien avec les Jeux Olympiques et Paralympiques ! Néanmoins, une mesure législative ne semble pas nécessaire ; et les communes appellent suffisamment souvent au respect de leur autonomie pour ne pas demander à l'État d'intervenir dans leurs querelles !

**M. Alain Richard.** – Le syndicat comprend des départements...

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Mais il revient aux communes de collaborer entre elles.

**M. Alain Richard.** – Nous devrions demander l'avis du Gouvernement.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Je demande le retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 35 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 8**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Je l'ai dit, la commission a cherché à préciser, pour le sécuriser juridiquement, le périmètre des dispositifs dérogatoires.

Nous devons également nous assurer que l'article 8, qui simplifie les procédures de modification des documents d'urbanisme, s'applique à la zone d'aménagement concerté (ZAC) devant accueillir la salle Arena 2. L'amendement n° 54 constitue un bon compromis : il conserve les efforts d'harmonisation de la commission et résout la question de la ZAC. Sa rédaction rend inutile le renvoi à un arrêté ministériel.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 54.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 10 maintient l'enquête publique pour les procédures intégrées de modification des documents d'urbanisme, au détriment de la nouvelle procédure de participation du public par voie électronique. Cela est contraire à la position de la commission, avis défavorable.

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

#### **Article 10 ter**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 33 précise que la charte d'insertion de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) est élaborée en relation avec les collectivités locales et les acteurs économiques : il ne saurait en être autrement, cette précision me semble sans portée... Sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 33.*

#### **Article additionnel après l'article 10 ter**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 24 rectifié *bis* confie aux cours administratives d'appel, en premier et dernier ressort, la compétence pour connaître les litiges portant sur les ouvrages directement liés aux Jeux Olympiques et Paralympiques de

2024. Seul un recours en cassation serait possible devant le Conseil d'État. Cela réduirait de manière substantielle la durée des contentieux. Du reste, la disposition est déjà en vigueur pour l'urbanisme commercial.

Néanmoins, après avoir également pensé à cette solution, je l'ai écartée. D'abord parce qu'aucune des personnes entendues en audition n'a déclaré avoir besoin de cette disposition pour tenir les délais de construction des ouvrages olympiques et paralympiques. Ensuite parce que le projet de loi établit un équilibre subtil entre le droit commun et les dérogations, multiplier les dérogations pourrait s'avérer contreproductif pour l'acceptabilité des projets. Nous ignorons, en outre, l'impact de la disposition sur la cour administrative d'appel de Paris. Enfin, le code de justice administrative autorise à confier directement des affaires aux cours administratives d'appel, par décret en Conseil d'État, « à raison de leur objet ou de l'intérêt d'une bonne administration ». Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 24 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 15**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 17 rectifié *bis* prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les moyens de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), notamment pour évaluer « l'opportunité de conférer une partie des droits télévisuels des Jeux Olympiques et Paralympiques à l'Agence ».

La question des moyens de l'AFLD est fondamentale. Toutefois, je demande le retrait de l'amendement n° 17 rectifié *bis* et, à défaut, y serai défavorable : non seulement par principe, s'agissant d'un rapport, mais parce que la gestion des droits télévisuels des Jeux relève du Comité international olympique (CIO) et parce que la subvention pour charges de service public de l'Agence augmente déjà de 13 % cette année. La question relève, soit dit en passant, de la loi de finances...

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 17 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Articles additionnels après l'article 16**

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 25, déjà rejeté par l'Assemblée nationale, vise à créer une qualification pénale spéciale pour les violences ou menaces à l'encontre d'un acteur d'une manifestation sportive, pour le contraindre à altérer le déroulement normal et équitable de la compétition. En réalité, des incriminations plus générales existent déjà pour punir ces faits. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 37 rectifié *bis* vise à consacrer dans la loi la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Cette plateforme existe déjà et n'a pas besoin de cette base législative. L'échange d'informations confidentielles est possible, mais encadré. Défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37 rectifié bis.*

*Article 17*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Le texte transmis au Sénat prévoyait des obligations déclaratives devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour tous les titulaires d'une délégation de pouvoir ou d'une délégation de signature au sein des comités d'organisation de compétitions sportives internationales. La commission a précisé ce périmètre pour permettre à la Haute Autorité de se concentrer sur les postes les plus sensibles. L'obligation de déclaration serait déclenchée au-delà d'un seuil de dépense fixé par décret en Conseil d'État. L'intérêt qu'il y aurait à distinguer délégation directe de signature et subdélégation, comme le propose l'amendement n° 43, est limité, car il serait facile à un directeur général ayant une délégation directe de contourner la règle en multipliant les subdélégations et en réduisant drastiquement les contrôles. Retrait ou avis défavorable, par conséquent.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 43 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article additionnel après l'article 17 bis*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 29 prévoit un rapport annuel du délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) pour faire le point sur l'état d'avancement des opérations de construction des ouvrages. Outre la réticence de la commission des lois sur les demandes de rapport, je précise que l'amendement est en partie satisfait puisqu'un « jaune budgétaire » présentera les dépenses publiques engagées pour les Jeux. La Cour des comptes établira également un premier rapport dès 2022. Enfin, c'est la SOLIDEO qui est responsable de la livraison dans les délais des ouvrages, non le délégué interministériel. Retrait ou défavorable.

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

*Article additionnel après l'article 19*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – L'amendement n° 18 rectifié *bis* prévoit un rapport - huit ans à l'avance, en 2025 ! - au Parlement sur l'impact environnemental de l'organisation des Jeux et la reconversion des sites. Du reste, un bilan de ces reconversions pourra-t-il être établi une année seulement après l'achèvement des Jeux ? Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 18 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

*Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>Article 17</b>		
Mme JOURDA, rapporteur	55	<b>Adopté</b>

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. Pierre LAURENT	4	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après l'article 5 <i>ter</i></b>		
M. Pierre LAURENT	13	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 6</b>		
M. MOHAMED SOILIH	38	<b>Favorable</b>
M. Pierre LAURENT	9	<b>Défavorable</b>
Mme JOUVE	34	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	53 rect.	<b>Favorable</b>
Mme JOUVE	32	<b>Favorable</b>
<b>Article 7</b>		
Mme MÉLOT	31 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article additionnel après l'article 7</b>		
M. JOMIER	35	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 8</b>		
M. MOHAMED SOILIH	54	<b>Favorable</b>
M. Pierre LAURENT	10	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10 <i>ter</i></b>		
Mme JOUVE	33	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 10 <i>ter</i></b>		
Mme MÉLOT	24 rect. <i>bis</i>	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 15</b>		
Mme MÉLOT	17	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l'article 16</b>		
M. LOZACH	25	<b>Défavorable</b>
M. LOZACH	37 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17</b>		
M. LOZACH	43	<b>Demande de retrait</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 17 bis</b>		
Mme JOUVE	29	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après l'article 19</b>		
Mme MÉLOT	18 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>

*La réunion est close à 9 h 20.*

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures 40.*

**Projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. Philippe Bas, Mmes Muriel Jourda, Sophie Primas, M. Claude Kern, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Jean-Jacques Lozach et Dominique Théophile comme membres titulaires et de Mme Maryse Carrère, M. Marc Daunis, Mme Catherine Di Folco, MM. Pierre Laurent, Hervé Marseille, Philippe Pemezec et Michel Savin comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

**Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous demande la permission, aux termes de l'article 18 du Règlement du Sénat, d'accueillir, bien qu'il ne soit pas membre de notre commission, notre collègue Gérard Poadja, qui défendra ses amendements sur le projet de loi organique, sans participer au vote.

*La commission en décide ainsi.*

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En 1988, les accords de Matignon-Oudinot ont prévu la tenue d'un référendum au plus tard en 1998 pour déterminer les conditions de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa, conclu en 1998 et approuvé par une consultation référendaire en Nouvelle-Calédonie, a renvoyé au plus tard à 2018 la détermination par les électeurs de la Nouvelle-Calédonie de leur avenir et mis en place les institutions actuelles à titre transitoire, pour ne pas préjuger de l'avenir institutionnel du territoire. L'année de la consultation est venue. Comme il ne faut pas que des Français de

passage en Nouvelle-Calédonie puissent prendre part à ce scrutin d'autodétermination, une liste électorale spéciale est établie, distincte de la liste générale, ce qui soulève la question des critères d'inscription.

Nous avons déjà approuvé en 2015 la possibilité d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale. Avec ce projet de loi organique, il s'agit d'élargir les conditions de l'inscription d'office. C'est une innovation juridique importante, puisqu'il n'existe en France d'inscription d'office que pour les jeunes majeurs de 18 ans. En l'espèce, le but est de s'assurer que les électeurs qui relèvent du corps électoral référendaire puissent effectivement voter, même s'ils négligent de demander leur inscription sur les listes électorales.

Pour être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation, il faut d'abord être inscrit sur la liste électorale générale. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique prévoit donc l'inscription d'office sur cette dernière des électeurs qui remplissent les conditions de domicile ou de résidence de droit commun.

L'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose en outre que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux sont admis à participer à la consultation d'autodétermination. Toutefois, les critères d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux n'étaient pas précisés. Dès lors, il était très difficile d'obtenir son inscription à ce titre, et cela nécessitait de produire un important dossier. Je précise que la notion de centre des intérêts matériels et moraux est inspirée du droit de la fonction publique.

Après les progrès déjà accomplis en 2015, les parties signataires de l'Accord de Nouméa de 1998 ont décidé, le 2 novembre 2017, qu'un électeur né en Nouvelle-Calédonie ayant résidé au moins trois ans en Nouvelle-Calédonie serait présumé y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux. On substitue à l'appréciation qualitative, reposant sur un faisceau d'indices, un critère de durée. Je n'ai pas estimé nécessaire de soulever de contradiction entre le critère du centre des intérêts matériels et moraux et celui de la durée de résidence.

Je vous proposerai donc d'approuver cette innovation. L'article 2 est toutefois un peu particulier, car si la loi organique de 2015 prévoyait une inscription d'office dès lors qu'un certain nombre de conditions étaient remplies, l'inscription n'est ici pas automatique. Par ailleurs, il s'agit d'une présomption simple. Il est aussi précisé que la commission chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation ne devra prendre en compte que les éléments fournis par l'État, c'est-à-dire ceux qui résultent du croisement de fichiers administratifs, le principal étant celui de la sécurité sociale. Les parties signataires ont convenu que ce dernier fichier était celui qui permettait de déterminer le plus sûrement la durée de présence sur le territoire. En cas de litige, il reviendra au juge de trancher.

Je ne vous proposerai pas de modifier l'équilibre de cet accord.

Le projet de loi organique prévoit également d'ouvrir des bureaux de vote délocalisés à Nouméa, à l'intention des électeurs inscrits sur les listes électorales de cinq communes insulaires qui résident habituellement sur la Grande Terre. Ils n'auront donc pas à retourner dans leur commune pour participer au référendum. La contrepartie de cette disposition est le resserrement des conditions d'exercice du vote par procuration. Par le passé, le recours massif à cette modalité de vote a induit le doute sur la sincérité de certains scrutins dans les îles Loyauté. Après un avis du Conseil d'État et un vote du Congrès de

Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement a déposé un amendement sur cette question que nous examinerons tout à l'heure.

Je me suis rendu en Nouvelle-Calédonie avec Jacques Bigot pour 48 heures au début du mois de janvier, afin de m'assurer que le projet de loi organique correspondait à la volonté des parties calédoniennes. Il était moins coûteux pour la République que nous allions sur place plutôt que de faire venir toutes les personnes que nous souhaitions entendre...

Il est essentiel que le processus de la consultation, qui n'est pas dénué de risques y compris pour la concorde civile en Nouvelle-Calédonie, respecte scrupuleusement l'accord des parties quoi qu'on pense de la rigueur de sa traduction juridique. En droit français, la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes, mais l'Accord de Nouméa est, en quelque sorte, au-dessus de la Constitution... Le Conseil constitutionnel se réfère à l'Accord pour s'assurer de la conformité de la loi organique à la Constitution, qui y renvoie. La question est à ce point sensible qu'il m'a paru nécessaire, en tant que rapporteur, de ne pas m'écarter de la volonté des Calédoniens.

L'enjeu pratique n'est pas considérable – nous sommes à la recherche de quelques milliers d'électeurs supplémentaires qui ne se sont pas manifestés pour voter –, mais l'enjeu politique pour la Nouvelle-Calédonie l'est assurément.

**M. Pierre Frogier.** – Je remercie le président Bas pour la qualité de son rapport.

Je veux apporter un éclairage historique. En Nouvelle-Calédonie, il y a deux statuts des personnes : le statut civil de droit coutumier, qui relève de traditions orales, et celui de droit commun, qui découle du code civil. Or le statut civil des personnes a des conséquences en matière électorale. L'article 218-2 de la loi organique statutaire, créé par la loi organique du 5 août 2015, prévoit que les personnes de statut coutumier sont inscrites d'office sur la liste référendaire. Encore faut-il qu'elles figurent sur la liste électorale générale... Après 2015, les indépendantistes ont revendiqué d'inscrire automatiquement les citoyens de statut coutumier sur la liste générale. Au départ, nous préférons nous en tenir à une inscription volontaire ; au fil des discussions, nous avons convenu de la pertinence de cette revendication. Mais il fallait trouver un équilibre pour éviter une discrimination entre les natifs de droit commun et les natifs de droit coutumier. C'est ainsi que lors du dernier comité des signataires de novembre 2017, nous avons décidé de faire en sorte que toutes les personnes relevant du corps électoral référendaire puissent être inscrites automatiquement sur la liste spéciale, sous réserve, lorsqu'elles relèvent du statut civil de droit commun, qu'elles aient résidé en Nouvelle-Calédonie pendant trois ans.

La différenciation entre les citoyens de Nouvelle-Calédonie a des conséquences dans la vie quotidienne. Pour beaucoup, les deux statuts n'ont pas vocation à se rejoindre. Je rappelle que 40 % de la population de Nouvelle-Calédonie relève du statut de droit coutumier, 60 % du statut de droit commun.

Le président Bas rappelait que le projet de loi organique était le fruit d'une longue négociation sous l'autorité du Premier ministre en novembre 2017. Je regrette que le texte soit bavard, puisqu'il reprend pratiquement *in extenso* les conclusions du comité des signataires. On aurait pu être juridiquement plus précis, comme nous y invitait le Conseil d'État. Mais je comprends les raisons du président Bas...



Il n'en demeure pas moins que l'article 2 accentue la discrimination entre les citoyens de droit commun et ceux de droit coutumier, ce que je regrette.

**M. Alain Richard.** – Je veux à mon tour rappeler quelques éléments de contexte qui expliquent le droit spécial élaboré depuis de nombreuses années. Il s'agit d'organiser un acte potentiel de décolonisation, c'est-à-dire le choix de son destin par une population. Les personnes consultées pourront opter pour une sortie de la communauté nationale.

Or, depuis des décennies, la société calédonienne est fragmentée, composée d'éléments juxtaposés sur le territoire et dans la vie sociale. La balance démographique de la liste électorale est donc un élément clé pour la validité morale du scrutin et pour la concorde sur le territoire après la consultation.

Vu la composition actuelle de la population, il est vraisemblable que la consultation aboutira au refus de l'indépendance. Il faut prendre beaucoup de précautions pour éviter que d'éventuelles frustrations conduisent à des tensions, voire à des troubles.

Depuis les accords de 1988, nous avons décidé que certains citoyens seraient appelés à voter, d'autres non. Comme il s'agissait d'un choix de destin, seuls les habitants permanents, associés à la vie du territoire dans la durée, devaient y être associés. Les gouvernements successifs ont travaillé dans une continuité républicaine pour préparer dans les meilleures conditions possibles cette consultation exceptionnelle. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont veillé à ce que les principes de base de notre droit public relatifs à la citoyenneté et la spécificité de la Nouvelle-Calédonie soient heureusement combinés.

J'ai une légère divergence de vues avec le président Bas sur la place de l'Accord de Nouméa dans la hiérarchie des normes. Selon moi, l'Accord n'est pas supérieur à la Constitution, il y est incorporé, comme d'autres textes d'ailleurs.

Le travail du Gouvernement, perfectionné par celui du rapporteur, répond à ces différents impératifs. Il faudra que l'ensemble des partenaires associés continuent de faire en sorte que jusqu'au jour de la consultation et, *a fortiori*, dans les mois qui suivront, tout soit fait pour maintenir la concorde et la compréhension entre les différentes communautés.

**M. Jacques Bigot.** – Le projet de loi organique est d'importance relative, car les inscriptions d'office ne concernent que 10 000 personnes, soit une faible part du corps électoral. Il s'agit de respecter l'Accord de Nouméa et d'éviter que l'on ne puisse critiquer le scrutin au motif qu'il aurait été mal organisé. Les autorités de l'État en Nouvelle-Calédonie ont un travail extrêmement difficile à réaliser pour recenser les personnes concernées à partir d'actes de l'état civil et constituer les dossiers d'inscription.

Je remercie Pierre Frogier d'avoir apporté son éclairage, d'autant qu'il est membre du comité des signataires et qu'il lui appartient de contrôler que la loi organique respecte la volonté des partenaires. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a, dans un avis du 23 novembre 2017, rappelé que l'article 2 du projet de loi organique ne devait pas avoir pour vocation de créer une nouvelle catégorie d'électeurs.

Les commissions administratives spéciales, chargées d'établir les listes électorales spéciales, sont présidées par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour de cassation, assisté du maire, d'un représentant de l'administration et d'une personnalité qualifiée. Y siègent aussi des électeurs, représentant les deux camps. On sait que les

indépendantistes veillent à ce que ne soient pas inscrites des personnes qui ne relèvent pas du corps électoral référendaire.

On ne peut que souscrire à ce projet de loi organique. Je suis favorable aux amendements proposés par le Gouvernement.

**M. Gérard Poadja.** – Je vous remercie d’accepter ma présence parmi vous.

La consultation référendaire sur l’accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie trouve son origine dans l’article 77 de la Constitution, aux termes duquel la loi organique détermine les conditions dans lesquelles les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l’accession à la pleine souveraineté.

Cette consultation constitue pour le peuple calédonien, peuple souverain sur son avenir, un rendez-vous déterminant, trente ans après que les accords de Matignon, symbolisés par la poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur, ont ramené la paix en Nouvelle-Calédonie.

Fixée au mois de novembre 2018 au plus tard, la consultation référendaire est naturellement aujourd’hui au cœur des préoccupations des Calédoniens. Elle a, le 2 novembre 2017, été au centre des discussions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l’Accord de Nouméa réuni à Matignon, sous la présidence du Premier ministre.

Après plus de dix heures de discussions, un consensus politique majeur a été trouvé entre les partenaires politiques et l’État. Il avait un objectif essentiel : garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin, ce qui nous imposait avant tout de procéder à l’inscription d’office sur les listes électorales générales et référendaires de tous les natifs, qu’ils soient kanaks ou non.

Rappelons que, pour qu’une personne puisse être inscrite sur la liste référendaire, où figurent déjà 1169 000 électeurs, son inscription sur la liste électorale générale constitue un préalable obligatoire. Or, à ce jour, 7 000 Kanaks de statut coutumier et 3 900 non-Kanaks nés en Nouvelle-Calédonie ne sont pas inscrits sur cette liste générale.

C’est pourquoi Pierre Frogier et moi-même défendons, depuis plus d’un an, avec les députés Philippe Gomès et Philippe Dunoyer, auprès des partenaires politiques locaux et de l’État, la nécessité de procéder à l’inscription d’office de ces quelque 11 000 natifs du pays sur les listes électorales. Nous soutenons cette proposition face à certaines revendications indépendantistes radicales selon lesquelles seuls les Kanaks non-inscrits sur la liste générale devaient être inscrits d’office.

Or cette revendication ne répondait ni juridiquement ni politiquement au cadre constitutionnel au sein duquel la Nouvelle-Calédonie s’épanouit : ni juridiquement, parce qu’une inscription liée à des caractéristiques ethniques ne peut avoir sa place au sein de notre République ; ni politiquement, parce que le préambule de l’Accord de Nouméa nous rappelle que « les communautés qui vivent sur le territoire ont acquis par leur participation à l’édification de la Nouvelle-Calédonie une légitimité à y vivre et à continuer de contribuer à son développement ». Ainsi, le consensus politique qui a été trouvé, dont bénéficient tous les Calédoniens, quelle que soit leur origine ethnique, se traduit dans le projet de loi organique au travers de deux propositions : l’une visant la mise en place d’une procédure exceptionnelle

d'inscription d'office sur la liste générale, l'autre la création d'un cas supplémentaire d'inscription d'office sur la liste électorale référendaire.

Garantir la légitimité et la sincérité des résultats de la consultation imposait, en outre, de favoriser le vote personnel des électeurs.

Or, en Nouvelle-Calédonie, plus de 2 500 Loyaltiens originaires des îles résident sur la Grande Terre, tout en étant inscrits sur les listes électorales de leur commune d'origine. Cette situation implique à chaque élection un recours massif aux votes par procuration dans les îles, qui peut atteindre plus de 30 % des suffrages. C'est pourquoi les partenaires de l'Accord ont convenu de la nécessité de mettre en place des bureaux de vote délocalisés à Nouméa pour les électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, de l'île des Pins et de Bélep.

Garantir la légitimité et la sincérité des résultats du scrutin implique aussi un encadrement du recours au vote par procuration, comme le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en a émis le souhait dans son avis du 23 novembre 2017.

Lors de sa visite en Nouvelle-Calédonie, le Premier ministre, à l'occasion de son discours devant les élus du Congrès le 5 décembre dernier, avait relevé que la modification concernant le régime général des procurations n'avait pu être intégrée à ce stade, mais que ce n'était pas irrémédiable et qu'il appartiendrait au Parlement de prendre en compte cette demande. C'est pourquoi je vous propose un amendement conforme à l'avis du Conseil d'État et à la volonté unanimement exprimée par les responsables politiques de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, considérant l'enjeu de la consultation et la représentativité du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, il est proposé de modifier la loi organique statutaire afin de prévoir que le décret de convocation des électeurs sera pris après consultation du Congrès et non du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie, dans son avis du 23 novembre 2017, a estimé nécessaire que son avis soit recueilli sur tout décret relatif à la consultation.

La Nouvelle-Calédonie va, pour la seconde fois en trente et un ans, devoir se prononcer par consultation référendaire quant à son avenir au sein ou en dehors de la République française. Si elle n'était pas bien préparée, cette consultation cruciale pourrait provoquer des tensions ethniques et politiques. En contribuant à rendre le résultat incontestable, les dispositions de ce projet de loi organique sont de nature à favoriser une consultation référendaire apaisée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je m'associe à ce qui a été dit. Nous sommes heureux qu'un accord ait pu intervenir. On peut clarifier des points de détail ou apporter des précisions qui ont fait l'objet d'un consensus. Autrement, c'est peu dire qu'il ne faut toucher à ce texte que d'une main tremblante. Le mieux est parfois l'ennemi du bien !

**M. Jean Louis Masson.** – Il semble y avoir un consensus sur le fait qu'il y ait deux catégories de Français en Nouvelle-Calédonie. À titre personnel, j'estime que ce n'est pas sain pour la nation. Pourquoi alors ne pas transposer ce raisonnement à la France métropolitaine, et exclure du droit de vote les Français qui ne sont pas nés en France métropolitaine ?

Je comprends qu'on ait fait des efforts à l'origine, en raison des troubles. Mais on ne peut perpétuer une telle différence. La preuve en est que les Corses aimeraient un régime spécifique pour les « vrais » Corses par rapport aux Français qui habitent en Corse. On ouvre la boîte de Pandore !

Je suis choqué que tout le monde trouve cela normal. On est Français ou on ne l'est pas ; tous les Français doivent voter.

**M. Dany Wattebled.** – Je ne peux pas laisser ces propos sans réponse. Il faut respecter les traditions, comme en Alsace. Un accord s'est dégagé afin que le maximum de personnes concernées par l'avenir de la Nouvelle-Calédonie puissent participer à la consultation. Il ne faudrait pas que certains puissent venir se plaindre après-coup de ne pas avoir pu voter. Le projet de loi organique prévoit l'inscription des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y ont résidé plus de trois ans : c'est une disposition équilibrée.

**M. Pierre Frogier.** – Le double statut, c'est l'histoire de la Nouvelle-Calédonie. À l'avenir, il faudra écrire un code civil commun, mais cela ne se fera pas avant quelques générations. En attendant, il faut rapprocher les deux statuts.

Pour répondre à M. Masson, au moment de la Révolution, il y avait en France un droit coutumier au nord et un droit écrit au sud. Il a fallu articuler les deux droits, et le code civil a fait la fierté de la France.

Pendant trente ans, nous avons vécu harmonieusement, mais notre objectif est un destin commun. De nombreux progrès ont été faits. Mais la dualité des statuts civils reste fondamentale dans la société calédonienne. Je suis persuadé que le rapprochement des deux statuts est indispensable.

Le projet de loi organique doit nous permettre de préparer techniquement la consultation, pour qu'elle soit légitime et incontestable. Mais cette consultation ne résoudra rien. Depuis trente ans, le rapport de forces électoral en Nouvelle-Calédonie est connu, et il ne fait pas de doute que les électeurs se prononceront contre l'indépendance.

Depuis des années, je défends l'idée qu'il faut faire prévaloir l'esprit de l'Accord de Nouméa sur sa lettre, c'est-à-dire construire cette communauté de destin. Trente années n'ont pas été suffisantes. Je regrette que mes démarches pour donner un nouveau souffle à cet accord en évitant un scrutin binaire n'aient pas abouti. Ces derniers mois, aucune avancée significative n'a permis « d'enjambe » ce scrutin pour préparer l'avenir. Compte tenu de l'état d'impréparation politique de la consultation, je suis très réservé sur la suite des événements. J'espère que tout ce qui a été fait depuis trente ans – je pense au partage des responsabilités avec les indépendantistes – ne disparaîtra pas sous l'effet de cette consultation.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Mon cher collègue, je souligne la constance de vos déclarations.

**M. Simon Sutour.** – La commission des lois a toujours été attentive à la situation de la Nouvelle-Calédonie. J'ai fait partie d'une délégation sénatoriale qui s'y était rendue en 2003, lorsque Pierre Frogier était président du gouvernement. Nous avons alors rencontré Jacques Lafleur qui présidait la province sud, et Simon Loueckhote le Congrès.

Les accords sont intervenus après de terribles drames, notamment celui d'Ouvéa où notre délégation était allée.

Le projet de loi organique n'est pas parfait, mais il est le fruit d'un accord entre les deux parties : il faut donc le sacrifier.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je remercie chacun des intervenants.

Je veux dire à Pierre Frogier, signataire de l'Accord de Nouméa, que nous attachons un grand prix à ses analyses. La marche vers la consultation, il l'a bien compris, ne peut être arrêtée. Il faut donc tout mettre en œuvre pour qu'elle se passe le mieux possible, en faisant notamment en sorte que le résultat du scrutin ne puisse être contesté au motif que les Calédoniens ayant vocation à se prononcer sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie n'auraient pas pu être tous inscrits sur la liste spéciale.

Je ne parlerais pas, comme Alain Richard, d'un « acte potentiel de décolonisation », mais plutôt d'un acte d'autodétermination. Parmi toutes les collectivités françaises d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie a ceci de particulier que sa population est majoritairement composée de Français d'origine européenne. Il ne saurait donc être question de décolonisation au sens propre du terme.

La place de l'Accord de Nouméa dans la hiérarchie des normes est une question de doctrine tout à fait intéressante. Il est singulier que cet accord puisse être la référence du Conseil constitutionnel pour apprécier la conformité à la Constitution de la loi organique, alors même qu'il déroge au principe de l'universalité du suffrage que la Constitution garantit expressément. Quel meilleur indice de sa supériorité ?

Je remercie Jacques Bigot d'avoir rappelé l'enjeu de ce texte. Je le remercie également d'avoir participé à un déplacement éclair en Nouvelle-Calédonie, de sorte que l'opposition sénatoriale a pu être représentée au cours des auditions, ce qui est aussi un élément de consolidation de la position que prendra le Sénat sur ce texte.

Je remercie Gérard Poadja de nous avoir fait part de son analyse de l'enchaînement des faits qui nous conduisent à examiner ce projet de loi organique.

À Jean Louis Masson, je veux dire qu'il ne s'agit nullement ici de s'engager à perpétuer des dérogations au principe de l'universalité du suffrage. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qu'il vénère, a d'ailleurs jugé que de telles dérogations ne pouvaient être admises qu'à titre transitoire.

Enfin, je remercie Simon Sutour de nous avoir rappelé l'intérêt que la commission des lois porte depuis longtemps à la Nouvelle-Calédonie. Cet héritage des différentes missions a été très précieux pour la préparation de mon rapport.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel COM-3 rectifié est adopté.*

##### *Article 2*

*Les amendements rédactionnels COM-4 et COM-5 rectifiés sont adoptés.*

*Article additionnel après l'article 3*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-10, présenté par le Gouvernement, est important. En contrepartie de l'ouverture de bureaux de vote « délocalisés » à Nouméa pour les électeurs des communes insulaires, et par dérogation au droit commun, les électeurs souhaitant voter par procuration lors de la consultation devraient apporter la preuve qu'ils ne peuvent faire autrement. La liste des justificatifs admis serait fixée par décret en Conseil d'État.

J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-12, d'ordre rédactionnel.

M. Poadja nous présentera l'amendement COM-1 rectifié, qui a le même objet. L'amendement du Gouvernement me paraît cependant préférable, car sa rédaction est plus simple.

**M. Gérard Poadja.** – Si l'amendement du Gouvernement est juridiquement plus sûr, je m'incline et retire mon amendement COM-1 rectifié.

*Le sous-amendement COM-12 est adopté.*

*L'amendement COM-10, ainsi sous-amendé, est adopté.*

*Article 5*

*L'amendement COM-1 rectifié est retiré.*

*L'amendement de coordination COM-7 est adopté.*

*Articles additionnels après l'article 5*

**M. Gérard Poadja.** – Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est, d'ordinaire, consulté sur les projets de décret relatifs à ce territoire. Mais la consultation référendaire n'est pas une élection ordinaire. Il convient que le Congrès, plutôt que le gouvernement, soit appelé à donner son avis sur le décret de convocation des électeurs, qui fixera le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin. Nous reprenons, avec cet amendement COM-2 rectifié, une demande unanime du Congrès.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En règle générale, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement sur les projets de décret. Je suis prêt à accepter la proposition de M. Poadja, à condition que les deux institutions, Congrès et gouvernement, soient appelées à donner leur avis : c'est l'objet de mon sous-amendement COM-9. On comprend l'intérêt de donner au Congrès le pouvoir de se prononcer en l'espèce, mais on ne voit pas pourquoi le gouvernement en serait privé.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Avons-nous l'assurance que le gouvernement et le Congrès de Nouvelle-Calédonie sont d'accord avec ces propositions ? Il ne faut pas introduire de risques de contestation, même minimes.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est constitué à la proportionnelle des groupes du Congrès, ce qui offre les meilleures chances

qu'il n'y ait pas de contradiction entre eux. Je me fie à l'avis du ministère des outre-mer : il s'agit d'un élément de nature à favoriser le consensus plutôt qu'à nous faire courir un risque de division.

**M. Jacques Bigot.** – Le décret va fixer le texte de la question posée aux électeurs. Le sujet est épineux, car il est difficile que la question ne soit pas binaire. Mais il ne faut pas qu'elle conduise à de nouvelles tensions au lendemain du référendum. La consultation du Congrès est intéressante, mais on ne peut pas priver l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie de son droit d'être consulté. Le sous-amendement du rapporteur offre un bon équilibre, nous verrons quelle sera la position du Gouvernement.

*Le sous-amendement COM-9 est adopté.*

*L'amendement COM-2 rectifié, ainsi sous-amendé, est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-11 du Gouvernement, déposé tardivement, aborde un sujet complexe. Il prévoit un régime de répartition des temps d'antenne pendant la campagne référendaire nettement dérogoratoire, qui passerait par un accord entre les présidents de groupe politique au Congrès.

Cette disposition me semble soulever des difficultés d'ordre constitutionnel. Elle subordonne les droits des forces politiques calédoniennes à accéder à l'antenne à un accord entre présidents de groupe au Congrès. L'amendement est inabouti. Il doit être amélioré avant l'examen du projet de loi organique en séance publique la semaine prochaine. C'est pourquoi je vous propose de ne pas l'intégrer au texte de la commission.

**M. Pierre Frogier.** – Je suis très réservé sur cet amendement. Au comité des signataires, il n'y a jamais eu de consensus sur cette proposition du Gouvernement, derrière laquelle on risque de trouver un autre amendement pour plafonner les dépenses de campagne.

Il s'agit en l'espèce d'un scrutin d'autodétermination, qui touche chacun des électeurs, au-delà des mouvements politiques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Tout dépendra de la nature de la question posée. Pourquoi les partis estampillés « officiels » seraient-ils les seuls à pouvoir s'exprimer dans cette consultation populaire ?

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Inscription d'office sur les listes électorales générales</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	3 rect.	Clarification et harmonisation rédactionnelles	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Inscription d'office sur les listes électorales spéciales à la consultation</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	4	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	5 rect.	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 3</b>			
Le Gouvernement	10	Encadrement du vote par procuration	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	12	Sous-amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin –</b> <b>Informations transmises aux commissions administratives</b>			
M. POADJA	1 rect.	Encadrement du vote par procuration	<b>Retiré</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	7	Correction d'une erreur de référence	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 5</b>			
M. POADJA	2	Consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret fixant le texte de la question posée aux électeurs	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	9	Sous-amendement visant à ce que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soit également consulté	<b>Adopté</b>
Le Gouvernement	11	Règles relatives à la campagne audiovisuelle	<b>Rejeté</b>

### **Groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs – Examen du rapport d'information**

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Ce sujet est lourd, grave et difficile. L'année 2017 aura été marquée par de nombreuses affaires de violences sexuelles.

Au mois d'octobre 2017, la commission des lois a créé en son sein un groupe de travail pluraliste sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, afin d'établir un état des lieux partagé et de mener une réflexion sereine et approfondie. Ce groupe était composé de M. Arnaud de Belenet, Mme Esther Benbassa, M. François-Noël Buffet, Mmes Maryse Carrère, Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie et M. Dany Wattebled. Ces travaux ont été menés en concertation avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, Mme Annick Billon, présidente de la délégation, et Mme Laurence Rossignol, qui nous a fait part de tout son savoir sur ce sujet particulièrement lourd.

Le groupe de travail a souhaité évaluer le cadre législatif, l'organisation et les moyens de notre politique de lutte contre les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, ainsi que l'offre de prise en charge des mineurs. Sur la base de ce diagnostic, nous avons choisi de vous présenter une stratégie globale.



Nous avons effectué quatre déplacements, nous avons enregistré 426 témoignages sur l'espace participatif ouvert sur le site du Sénat et avons entendu plus de 120 personnes, soit plus de 50 heures d'auditions. Notre approche a été sereine, large et approfondie.

Combien de victimes, combien d'enfants concernés ? Il n'y a pas de réponse à cette question, car il n'existe pas d'étude approfondie sur le sujet. Nous disposons de quelques chiffres qui émanent de l'enquête Violences et rapports de genre (Virage) et de données judiciaires. Nous avons ainsi appris que plus de 49 % des condamnés en 2016 pour des faits de viol sur mineurs sont eux-mêmes mineurs ; plus de 87 % des victimes connaissent leur agresseur et 44 % des mis en cause sont mineurs. La plupart de ces drames se passe donc dans un cadre intrafamilial ou familial.

Nous nous sommes également rendu compte que l'arsenal législatif était étoffé, voire complet. En revanche, il nous est apparu que se posait un problème dans son utilisation par les magistrats et les professionnels de santé. Plus que modifier la loi, il faut d'abord changer les mentalités.

L'atteinte sexuelle est un comportement encadré par l'article 227-25 du code pénal : aucun majeur n'a le droit de toucher un cheveu d'un mineur de 15 ans, sous peine d'amende et de prison. L'agression sexuelle et le viol sont caractérisés lorsqu'il y a contrainte, menace, surprise ou violence, la différence entre les deux étant que le viol implique pénétration. Or, le viol n'est pas toujours facile à démontrer, même par des professionnels de santé, car les sphincters des jeunes enfants sont élastiques. Je suis désolée mais je vais être obligée d'utiliser des mots crus pour vous décrire les résultats de notre travail.

Nos réflexions s'appuient sur quatre piliers : prévenir efficacement les violences sexuelles à l'encontre des mineurs ; faciliter la libération et l'accueil de la parole ; réformer la réponse pénale ; améliorer la prise en charge des victimes.

Pour prévenir les violences sexuelles à l'égard des mineurs, l'éducation est primordiale. Pour recenser les violences sexuelles, nous ne disposons que des données des associations : selon elles, 20 % d'une classe d'âge est victime d'atteintes sexuelles. Ce taux est tellement impressionnant que nous proposons de mener une étude circonstanciée.

Notre proposition n° 2 a trait à Internet et à la pornographie. Internet est un iceberg, c'est un royaume sans roi ni frontière. Les enfants disposent d'outils dont ils connaissent le fonctionnement, mais pas les parents. La surveillance est quasiment impossible. Les téléphones portables permettent aux enfants d'aller sur les réseaux sociaux. Pour être populaires, les jeunes utilisent Snapchat et prennent des photos de leur sexe, de leurs seins. Une fois que ces photos partent sur Internet, impossible de les arrêter. Ensuite, on se sert de ces photos pour se venger d'eux sur les réseaux sociaux.

Un chef de service d'un hôpital nous a dit qu'il avait interdit les téléphones portables dans son service : ce n'était pas exagéré, car certains enfants prenaient des photos des autres malades de leur âge sur leurs lits et les envoyaient sur les réseaux. Il n'y a donc aucune notion de pudeur, même dans la maladie.

Il existe aussi des sites de rencontre pour adolescents avec des mots et des expressions particulièrement crus.

Pour accéder à la pornographie, il faut taper sept lettres : youporn. Un enfant sur deux de moins de 10 ans a déjà eu un contact avec la pornographie, et à 14 ans et 5 mois, un adolescent a déjà vu un film pornographique. Ces films donnent l'image de relations sexuelles dénuées de toute tendresse et qui relèvent de la performance. Les ados ont envie de faire la même chose et, comme ils n'y parviennent pas, ils se retrouvent dans un complexe d'échec. En outre, l'addiction à ces films est réelle, même pour des couples adultes.

La pédopornographie est sans doute ce qu'il y a de plus noir dans l'homme. Lorsque nous sommes allés à l'Office central pour la répression des violences aux personnes, nous avons vu des images dont on ne peut sortir indemne. Nous n'avons pas voulu visionner de films. Il y a plusieurs profils de pédophiles : celui de 18 ans, qui ne se rend pas compte de la réalité des choses et qui s'étonne lorsque les gendarmes sonnent à sa porte. Il existe aussi des pédophiles collectionneurs, qui ont jusqu'à 500 000 photos sur leur disque dur, mais qui en veulent toujours de plus rares, de plus précieuses et ils commanditent des scènes de viols, notamment aux Philippines. Les photos de nos enfants sur ces sites sont récupérées par ces prédateurs. 92 000 adresses IP de prédateurs sont repérées chaque année en France.

Dans *Terre des hommes*, Saint Exupéry fait dire à Guillaumet : « Ce que j'ai fait, aucune bête ne l'aurait fait. » Une bête ne fait pas ce que nous avons vu sur les écrans. Il faut trouver le moyen d'arrêter ce cycle infernal de la pédopornographie, mais, pour l'instant, nous sommes démunis.

La proposition n° 3 propose de garantir les moyens d'assurer sur tout le territoire l'obligation légale d'éducation à la sexualité. Il faut en parler à l'école afin que les jeunes soient mieux informés et ne se contentent pas du « Tu n'es pas cap' », qui fait faire n'importe quoi, au détour d'un coin sombre.

La proposition n° 4 « Sensibiliser l'ensemble des classes d'âge, des enfants aux parents, à la question des violences sexuelles et à l'interdit de l'inceste » est rattachée à la parentalité. L'éducation est le ciment de la société de demain. Il faut que le couple mère-enfant soit pris en charge lorsqu'il y a des signaux faibles. Il faut dire à une maman qu'elle ne calmera pas son petit garçon de trois ans en lui faisant une fellation. Il faut dire à un papa qu'il est interdit de se masturber dans le bain avec sa petite fille, et qu'il n'est pas permis de changer la couche de son enfant en lui faisant des caresses. Nous devons poser ces interdits.

Quelques exemples : un enfant de quatre ans est signalé à l'école car il a un comportement un peu particulier. On arrive à savoir qu'il sait très précisément comment sa petite sœur a été conçue. Le gendarme interroge le père qui lui répond : « il faudra bien qu'il le sache un jour, autant que ce soit avec nous. »

Un papa fait la sieste et est réveillé par sa fille de huit ans qui lui fait une fellation. Horrifié, il va à la gendarmerie pour faire un signalement, et la petite fille lui explique que c'est son cousin de 10 ans qui lui a dit que pour faire plaisir aux hommes, il fallait procéder de la sorte. La petite fille voulait faire plaisir à son papa, au même titre qu'elle pouvait lui offrir des fleurs des champs. Voilà pourquoi en CE2, des garçons demandent des fellations à leurs camarades de classe.

Tout cela existe, tout cela est à nos portes, en 2018.

Chez les adolescents, il faut expliquer qu'on ne se prostitue pas pour un téléphone portable. Le mot « dignité » est absent ; personne ne le leur a inculqué.

Vous le voyez, nous partons de loin...

Cette étude de terrain de quatre mois nous a permis d'y voir plus clair. Peut-être faut-il laisser entrer plus largement les associations de victimes dans les écoles pour sauver nos enfants.

N'oublions pas que l'inceste se traduit souvent par l'omerta. L'enfant n'a pas les moyens de savoir que cela ne se fait pas. L'inceste est souvent bien préparé par le prédateur. Cela commence par un jeu et, petit à petit, le passage à l'acte est effectué. Ne croyons pas non plus que les violences sexuelles n'ont lieu que dans les milieux défavorisés. L'inceste se retrouve dans tous les milieux, y compris les plus privilégiés.

La proposition n° 11 « Garantir à chaque victime le droit de voir sa plainte enregistrée et d'accéder, en tout point du territoire, à des structures adaptées » est importante. Les structures adaptées sont les unités médico-judiciaires (UMJ) que nous avons visitées et où travaillent ensemble la justice, la police et les professionnels de santé. Il convient d'accorder un crédit temporaire de bonne foi aux victimes même s'il arrive que des enfants servent de monnaie d'échange dans les couples qui se séparent : certains sont manipulés et il faut pouvoir décrypter leur langage. L'enfant ne ment pas dans sa souffrance, mais il peut très bien dire sa vérité qui n'est pas la vérité. La sexualité de l'enfant existe, mais elle existe pour l'enfant, avec les enfants. En aucun cas il ne s'agit de la même sexualité que l'adulte. Dans les UMJ, il y a deux poupées : une fille et un garçon. Lorsqu'on soulève la jupe ou qu'on enlève le pantalon, il y a des sexes d'adultes. On imagine le choc des enfants lorsqu'ils sont confrontés à de tels actes et les dégâts provoqués à court, moyen et long termes.

La proposition n°13 « Instaurer, pour les faits de viol, une présomption simple de contrainte fondée sur l'incapacité de discernement du mineur ou la différence d'âge entre le mineur et l'auteur » a pour but d'améliorer la répression pénale. Cette proposition instaure une présomption simple de contrainte. La présomption de non-consentement n'a pas de sens. Le discernement n'a pas d'âge : de multiples facteurs entrent en ligne de compte.

J'en arrive à la proposition n° 16 « Allonger de dix ans les délais de prescription de l'action publique de certains crimes et délits sexuels commis à l'encontre de mineurs, tout en soulignant la nécessité de dénoncer les faits le plus tôt possible ». Lorsque nous avons mené notre travail, deux questions revenaient sans cesse : l'âge de la majorité sexuelle et la prescription. Nous proposons d'allonger de dix ans les délais de prescription, tout en sachant qu'il s'agit d'un symbole et que la preuve sera extrêmement difficile à apporter au bout de 30 ans. Le fait d'allonger le délai de prescription prend en compte les évolutions de la société : les femmes n'ont plus leur premier enfant à 20 ans, mais à 32 ans. Lorsqu'on a subi des violences sexuelles, avec l'allongement de la prescription, les faits pourront être dénoncés jusqu'à l'âge de 48 ans pour un crime.

Beaucoup de scientifiques ne reconnaissent pas l'amnésie post-traumatique. En fait, il s'agit d'un déni, enfoui dans la mémoire, et qui ressort lorsque le patient n'a plus besoin du déni pour sa survie. Les médecins ne peuvent lier l'atrophie de l'hippocampe aux traumatismes. Le cerveau humain peut se construire sur un déni pour organiser la survie de la victime. Cela explique sans doute des prises de conscience si tardives.

Enfin, nous proposons de disjoindre la prise en charge des victimes d'infractions sexuelles du procès pénal. La victime a bien compris que l'auteur n'allait pas forcément se retrouver en prison. Elle veut avant tout être reconnue comme victime, et non pas installée

dans le statut de victime. On n'existe pas parce qu'on est une victime ; on se construit autour d'une résilience qui se met en place lorsque l'enquêteur affirme à la victime qu'il la croit. Le parquet de Paris accueille ainsi toutes les plaintes. Ce n'est pas parce que l'imaginaire et les faux souvenirs interviennent qu'il faut rejeter les victimes.

Il convient d'orienter systématiquement les victimes vers des personnels formés. Un nouveau traumatisme s'ajoute au premier lorsque la victime est mal reçue.

En conclusion, notre priorité a été de prendre en compte avant tout l'intérêt de l'enfant. En France, tous les soirs, un enfant ne passera pas une nuit tranquille. Nous devons protéger les victimes mineures. À nous de faire prendre conscience aux institutions de l'ampleur de la tâche. À nous aussi de leur donner les moyens de mener leurs actions. (*Applaudissements*)

**M. Philippe Bas, président.** – En proposant de vous confier ce groupe de travail pluraliste sur cette problématique, je n'avais pas mesuré à quel point vous alliez être exposée à un univers à ce point glauque. Ce que vous rapportez dépasse toute imagination. Je ne regrette néanmoins pas que la commission vous ait confié cette mission.

En tant que professionnelle de santé, vous avez été au-delà des considérations d'ordre pénal, ce qui déborde le périmètre de notre commission pour rejoindre celui de la commission des affaires sociales. Je suis heureux que vous ayez pu travailler en bonne intelligence avec la délégation aux droits des femmes présidée par Mme Billon.

Le Sénat a eu bien raison de ne pas réagir de façon précipitée à l'actualité et d'avoir préféré un examen long et minutieux de cette triste réalité.

**M. François Pillet.** – Cela fait dix ans que je siége à cette commission, et c'est la première fois qu'un rapport est applaudi, non pas parce qu'il est émouvant, mais parce qu'il dresse un diagnostic quasi scientifique. Vous avez bien fait de dire que nous disposions déjà de tous les outils pénaux et que le discernement était variable en fonction des individus.

Je salue vos propositions, qui ont le mérite de présenter des débuts de solution. La proposition n° 3 est excellente. N'est-il néanmoins pas curieux que nous soyons beaucoup plus sensibles aux conséquences d'une infraction sexuelle qu'à celles d'autres infractions qui peuvent entraîner des incapacités permanentes ? La sexualité est entourée d'interdits moraux, sociaux et religieux. Cet environnement ne facilite pas le traitement des séquelles de ces infractions. Il est donc essentiel de donner suite à la proposition n° 3.

Vous voulez favoriser la prise en compte de la parole des victimes le plus tôt possible. C'est fondamental, car la parole libère.

À juste titre, vous donnez une part importante aux professionnels. L'entourage n'est pas le mieux adapté pour traiter des séquelles de ce genre d'infractions.

Comme vous le dites, il est fondamental de disjoindre la prise en charge des victimes d'infractions sexuelles du procès pénal, à moins que l'on considère que la sanction pénale participe de la reconstruction de la victime. Dans ce cas, il faudra modifier en profondeur le code de procédure pénale.

Sur la prescription, je suis assez prudent : les faits sont établis le plus souvent par témoignage. Avec le temps, ils se fragilisent. Au bout de 20 ou 30 ans, il est difficile

d'apporter la preuve. La victime peut connaître un nouveau traumatisme lorsque le juge dira que le coupable ne l'est pas, faute de preuve. Mais le coupable blanchi ne pourra pas non plus prouver avec certitude son innocence. Il faut manier avec précaution la durée de la prescription.

Pourquoi la victime ne peut-elle pas faire appel des dispositions pénales d'une décision ? Si l'on allait jusque-là, cela impliquerait que nous estimons que la sanction judiciaire participe du traitement.

Avec la prescription à 30 ans, un adolescent de 16 ans pourra être jugé après l'âge de 50 ans, devant la cour d'assise des mineurs. Les difficultés sont considérables.

Je vous remercie pour votre approche sereine : les membres de cette commission pourront avoir un débat très éclairé.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Grâce à Mme Mercier, nous avons travaillé dans d'excellentes conditions. Nous avons tous des avis, mais personne n'avait de certitudes. Nous sommes à un tournant : la question des infractions sexuelles, notamment sur mineurs, intéresse nos concitoyens et les médias. Nous pouvons donc avancer sur le sujet et nous sommes parvenus à un accord global sur toutes les propositions.

Deux questions essentielles étaient posées : l'âge du consentement et la prescription. Mais nous ne nous sommes pas limités à ces deux problématiques, d'où ces propositions qui permettent d'embrasser l'ensemble de la problématique sans s'arrêter à la seule réponse pénale.

Nous nous demandions quel était l'âge du consentement présumé. Nous avons entendu des professionnels éclairés défendre des seuils très différents. C'est pourquoi la proposition qui nous est faite d'instaurer une présomption simple de contrainte est extrêmement maligne. On ne fixe pas d'âge, mais une présomption de contrainte : l'auteur devra démontrer qu'il n'y a pas eu de contrainte, et l'âge sera laissé à l'appréciation du juge. Enfin, il conviendra de prendre en compte la différence d'âge entre l'auteur et la victime. La proposition n° 13 est donc très intéressante.

Je n'étais pas favorable à l'allongement de la prescription, mais je n'étais pas non plus favorable au doublement des délais de prescription de droit commun de l'action publique opéré par la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. Je suis définitivement de l'ancien monde... Pour autant, la prolongation de dix ans est une bonne réponse parce que la libération de la parole est assez tardive. Nous avons fleuré avec l'idée d'une imprescriptibilité. Je suis très attachée à la hiérarchie des infractions et l'imprescriptibilité n'est pas de tradition dans notre droit.

Un seul témoignage d'une victime ne permet pas de fonder une condamnation. Néanmoins la pluralité des victimes permet de confondre l'auteur. Nous l'avons vu dans les affaires récentes. L'argument de l'âge me semble en revanche devoir être écarté.

Nous avons rencontré des personnels formidables ; les compétences existent. Nous avons découvert les salles « Mélanie » : elles mériteraient d'être généralisées.

Les quatre axes que vous avez évoqués me semblent essentiels et les propositions sont robustes et utiles. Je soutiens donc totalement ce rapport.

**M. Arnaud de Belenet.** – Je souscris pleinement aux propos de Mme de la Gontrie.

**Mme Françoise Gatel.** – Merci, monsieur le président, d’avoir permis la constitution de ce groupe de travail sur un sujet d’une grande complexité. J’ai été très touchée par les applaudissements qui ont suivi la présentation de ce rapport. Je salue la qualité du travail de notre collègue. Le Sénat doit reconnaître que certains sujets sociétaux dépassent la raison : nous avons découvert un univers vertigineux. Au-delà de la misère humaine, nous avons plongé dans une déstructuration de la société : il n’y a plus ni foi, ni loi, ni même humanité. J’ai le sentiment d’un carnage humain. Mme Mercier a fait preuve d’une grande sensibilité, et a laissé de côté tous les poncifs. Il faut à la fois prévenir, punir, éduquer et accompagner les victimes.

La proposition n° 13 pose le principe bienvenu de présomption de contrainte. C’est une réponse très intelligente.

Sur les délais de prescription, la proposition n° 16 est pertinente : il nous reste à convaincre nos collègues de nous suivre.

**Mme Esther Benbassa.** – Mme Mercier a mené ce groupe avec délicatesse et sensibilité : nous nous sommes bien entendus, sans être toujours d’accord.

Certaines des propositions du groupe ne devraient-elles pas se traduire en droit ?

Ne faudrait-il pas comparer nos pratiques à ce qui se fait ailleurs ? En Norvège, les livres scolaires proposent l’éducation sexuelle des jeunes à partir du CM2. C’est un modèle sans voyeurisme.

Sur la proposition n° 2, comment sensibiliser les hébergeurs ? Peut-on empêcher les enfants et les adolescents de regarder des images ou des films pornographiques ? Soyons réalistes !

Concernant la proposition n° 12, comment imaginer des psychologues dans des commissariats alors qu’ils sont dans des états épouvantables ?

La proposition n° 13 me pose problème et la proposition n° 15 conduit à refondre le régime des circonstances aggravantes des agressions sexuelles. Quelles limites fixez-vous ?

Je suis en outre opposée à l’allongement de la durée de prescription. En revanche, votre proposition n° 16 répond à une problématique politique et sociétale, bien que la majorité des procureurs y soit opposée.

Je n’ai pas bien compris la désacralisation du recours au procès pénal prévue dans la proposition n° 27.

De même, on utilise le concept de justice restaurative, comme celui de résilience, mais qu’entend-on exactement par ces mots à la mode ? Comment entrer dans le parcours de la résilience ? Seuls les forts y parviennent-ils, à la différence des faibles ?

Une fois de plus, merci pour ce rapport.

**M. Alain Marc.** – Ce sujet est difficile et glauque. Merci à Mme Mercier d’avoir osé le traiter.

Depuis 25 ans, la reproduction humaine est enseignée en cycle 3. Mais ne confondons pas la reproduction avec la sexualité. Peut-être faudrait-il le préciser dans la proposition n° 3.

Les futurs professeurs sont-ils formés au repérage des enfants victimes de violences sexuelles ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Merci pour la qualité de ce travail.

Nos juristes manquent de formation médicale. Depuis Outreau, la peur de l’erreur judiciaire étroit nos juges. Par frilosité, des procédures pénales sont abandonnées lorsque les affaires se compliquent. Les juges s’en tiennent au placement des enfants victimes de violences sexuelles dans des familles d’accueil.

En outre, dans les foyers et chez les assistantes familiales, des agressions sexuelles sont également commises. Or les enfants placés devraient l’être en toute sécurité.

Au nom de la justice restaurative, des enfants vont voir leur père violeur en prison pour renouer le lien familial. Protégeons l’enfant avant de vouloir protéger la famille.

Une délégation de la commission des lois est allée à Fresnes la semaine dernière et nous avons constaté que des détenus présentaient des troubles mentaux qui n’étaient pas traités. Le viol d’un bébé ressort d’un problème mental. Il n’est pas normal que la prison soit le lieu où l’on soigne.

**M. François Grosdidier.** – On ne sort pas indemne de la présentation des conclusions de ce groupe de travail. Nous avons pu voir l’étendue des problèmes qui ne se résument pas aux milieux défavorisés. En outre, nous ne mesurons pas les dégâts causés par Internet. Nos enfants et petits-enfants n’appréhendent pas du tout la sexualité comme nous avons pu le faire. Ce phénomène nous donne le vertige.

Je partage toutes vos propositions. Actons l’allongement de la prescription, mais la preuve sera difficile à apporter.

Pour mettre en œuvre ces propositions, nous devons faire en sorte que les moyens financiers et humains soient au rendez-vous.

**M. Jacques Bigot.** – Nous révélons des choses qui ont toujours existé. Auparavant, l’enfant n’était pas sujet de droit, mais objet de droit. Aujourd’hui, le fait d’en parler va sans doute calmer certaines ardeurs.

Vous insistez sur l’aspect préventif, avec la formation des enfants, mais aussi des adultes qui peuvent ne pas toujours avoir conscience de la gravité de leurs actes. Vous abordez le sujet de manière non juridique, ce qui nous permet de comprendre que le règlement de la question ne passe pas automatiquement par une réponse judiciaire ou par le seul allongement de la durée de la prescription. La proposition n° 13 est très subtile, mais les juges devront examiner la question au cas par cas. Sans doute les juges professionnels jugeront-ils mieux que les cours d’assises.

Dans la quatrième partie, vous distinguez bien la victime de l'agresseur : si les faits sont révélés, l'agresseur doit être condamné et la condamnation doit être exemplaire, efficace et prévenir la récidive. La victime doit être accompagnée, notamment au regard de la famille où les relations sont parfois fort complexes, surtout lorsqu'un membre de la famille savait et qu'il n'a pas dénoncé. Merci d'avoir souligné cette complexité.

Certaines de vos propositions seront difficiles à mettre en œuvre. La commission des lois doit être modeste et ne pas se borner à aborder ces questions sous le seul angle de la loi. L'éducation nationale a beaucoup à apporter en ce domaine. Peut-être faut-il commencer par apprendre aux parents à être parents.

**M. Philippe Bas, président.** – Les propositions du groupe de travail ont le mérite de montrer que l'essentiel ne réside pas dans une nouvelle loi pénale. Mais ne considérons pas non plus que la loi pénale est un sanctuaire intouchable. Mme Mercier propose elle-même quelques évolutions.

**M. François-Noël Buffet.** – Je souhaite féliciter notre collègue pour ce travail. Le hasard du calendrier fait qu'il y a un an, jour pour jour, le Sénat votait en deuxième lecture la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

**M. Philippe Bas, président.** – Texte dont M. Buffet était le rapporteur.

**M. François-Noël Buffet.** – Sur le point particulier des infractions commises à l'encontre des mineurs, j'avais prôné le *statu quo*, en en restant à 20 ans après la majorité. Certains parlementaires souhaitaient instaurer l'imprescriptibilité. À l'automne dernier, les choses ont évolué et nous avons la chance d'avoir créé ce groupe de travail, confié à une femme non juriste. En tant que professionnels du droit, nous avons tendance à ne raisonner que par le droit, comme s'il s'agissait d'un objectif absolu. Or ce n'est qu'un outil au service d'une politique, d'une vision, de valeurs.

Ce rapport démontre que le sujet est bien plus compliqué, que la violence que subissent les mineurs est établie et qu'Internet provoque des abominations. L'amnésie traumatique est en train d'être démontrée scientifiquement et orientera nos futurs travaux.

La capacité pour une victime de révéler les faits tient aux circonstances et notamment à la stabilité de la vie qu'elle a réussi à construire. Ce temps est de plus en plus long. Il arrive à ces personnes de s'exprimer au-delà des délais de prescription en vigueur.

Je partage le travail qui a été fait.

La question de la protection des mineurs a été placée au centre de notre réflexion. C'est une nouvelle façon d'aborder le sujet.

Par ailleurs, je ne suis pas insensible à l'idée de l'imprescriptibilité, même si elle est quelque peu sanctuarisée et réservée aux crimes contre l'humanité. Mais l'agression des mineurs ne doit-elle pas être également sanctuarisée ? Quel message voulons-nous envoyer aux auteurs ? À l'occasion du texte qui viendra, je l'espère, pour couronner ce travail, nous devons répondre à toutes ces questions. La procédure pénale n'est pas un outil éducatif, mais elle doit envoyer des messages forts aux prédateurs.

Je voterai bien évidemment le rapport.



**Mme Muriel Jourda.** – Je vais faire entendre une voix un peu dissonante, celle d'une juriste, dont j'ai compris qu'elle n'était pas la bienvenue aujourd'hui.

Les situations que vous décrivez sont d'un sordide innommable et nous avons du mal à ne pas les envisager sous l'angle de la victime. Si le procès pénal est cathartique pour la victime, le rôle du procès est bien de juger quelqu'un et de reconnaître, ou pas, sa culpabilité. C'est d'ailleurs bien pour cela que la victime ne peut faire appel du jugement, sauf pour les dommages et intérêts qui la concernent. Ou alors, il faudrait modifier en profondeur notre droit. D'ailleurs, les pénalistes s'arrachent les cheveux au rythme des réformes qui modifient le droit pénal, preuve s'il en est qu'il n'est nullement sanctuarisé. Faut-il aller jusqu'à décider que la parole de la victime a plus de poids que celle de l'accusé ? Des délais de prescription très longs posent le problème de la preuve. Nous risquons de toucher à des fondamentaux, ce qui est d'ailleurs concevable.

Je voudrais rendre hommage à la qualité du travail de notre rapporteur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je partage ce qui a été dit sur la qualité de ce travail.

Internet est-il un espace de non-droit ? Certains disent qu'il est impossible d'y toucher. Je ne le crois pas. Vous avez parlé des images pédopornographiques : quelles sont les sanctions qui peuvent frapper les hébergeurs ? Comment les appliquer ? Des lois françaises permettent déjà de supprimer des images, comme pour le terrorisme. Il faudra des règles européennes et internationales. On ne peut supporter que ces images horribles, contraires à la loi, restent diffusées. Nous ne pouvons faire l'impasse sur cette question, à moins que nous n'acceptions de vivre dans un système de non-droit.

**Mme Lana Tetuanui.** – En tant que parlementaire de la collectivité de Polynésie française où malheureusement nous rencontrons les mêmes problèmes que ceux décrits dans ce rapport, et d'une ampleur terrible, je ne peux rester insensible. Je remercie notre collègue d'avoir présenté un état des lieux de la situation. C'est une question de société, qui dépasse largement les limites de notre droit. Dans quel monde vit-on ! En Polynésie, nous donnons une grande importance à la religion : comment accepter de telles horreurs ? Que peut-on faire pour régler la situation ? Accroître les sanctions pénales ? Aller jusqu'à rétablir la peine de mort pour ces prédateurs ? En tant que mère, je suis horrifiée.

**Mme Sophie Joissains.** – Un grand merci à Mme Mercier et au groupe de travail. Il est difficile de ne pas céder à l'émotion lorsqu'on est confronté aux situations que vous décrivez. Les crimes sexuels commis à l'encontre des mineurs ont une place à part, car ils ravagent les victimes de façon durable. Sans doute faut-il un régime dérogatoire pour la prescription.

Nous avons eu une réflexion sur la compétence territoriale des tribunaux pour les cas d'inceste. Il doit être très difficile aux victimes de ces horreurs de s'adresser au tribunal du domicile du défendeur, car tous les proches sont rapidement au courant. Ne pourrait-on poursuivre la réflexion sur le sujet ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Désolé, mais je suis un peu tombée dans le piège de l'émotion. L'émotion ne peut être un cap. Aux juristes de cette commission, je veux rappeler que nous sommes des politiques. La société attend de nous que nous nous chargions de ces problèmes. Nous n'avons pas voulu rajouter de l'horreur à l'horreur, et c'est pour cette raison que nous ne vous avons pas tout dit.

Il est vrai que la pédophilie a toujours existé, mais comment faire pour que les victimes soient prises en charge ? Au temps de Socrate, il n'y avait ni réseaux sociaux ni darknet. Nous n'avons pas anticipé cette évolution sociétale terrible. La question n'est pas pourquoi, mais comment faire, aujourd'hui.

Il est vrai, madame Benbassa, que le mot résilience est à la mode, mais n'oublions pas non plus que certaines des victimes d'agressions sexuelles en font la cause de leur mal-être. Or, tel n'est peut-être pas le cas. Le prêt à penser doit être banni.

Le virus est planétaire ; nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas.

Si nous avons proposé la présomption de contrainte, c'est pour son efficacité. À l'origine, nos concitoyens ont été horrifiés par une correctionnalisation d'un fait de viol, mais c'était faute de moyens.

Le sujet qui nous préoccupe touche à la nature de l'homme qui peut se conduire pire qu'une bête : nous sommes là pour en prendre connaissance et le faire savoir.

Je ne suis pas favorable à l'imprescriptibilité pour ces faits, car nous risquerions de la banaliser. En revanche, la victime sera marquée à vie.

Notre but est de remettre le monde à l'endroit et de dire que certaines choses ne se font pas. La victime n'attend pas forcément une réponse pénale. Croyons en l'humain : il y a forcément du blanc dans toute noirceur.

**Mme Esther Benbassa.** – C'est utopique !

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je ne le crois pas. C'est juste de l'espérance.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 h 40.*

## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 5 février 2018

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

*La réunion est ouverte à 18 heures 20.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité**

*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 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité s'est réunie à l'Assemblée nationale le lundi 5 février 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, et M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, M. Christophe Euzet, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Le projet de loi au sujet duquel nous sommes réunis a été déposé au Sénat le 22 novembre et adopté successivement par les deux assemblées en décembre 2017 et en janvier 2018. Texte d'adaptation au droit de l'Union européenne, il transpose deux directives relatives, respectivement, à la cyber-sécurité de certains opérateurs essentiels au fonctionnement de l'économie et au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Il tire par ailleurs les conséquences d'une décision du Parlement européen et du Conseil relative au système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

Je vais d'abord donner la parole aux deux rapporteurs, en commençant par celui du Sénat.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour le Sénat.** – M. Christophe Euzet et moi-même sommes en mesure de proposer à la commission mixte paritaire une solution de compromis sur les deux points qui restaient en discussion, à savoir, d'une part, la directive « armes à feu » à propos de laquelle nous avons des positions divergentes en ce qui concerne les collectionneurs d'armes historiques et, d'autre part, la création, souhaitée par l'Assemblée nationale, d'une infraction de tentative d'acquisition ou de cession illégale d'armes, afin de permettre à la France de se mettre en conformité avec le Protocole des Nations unies relatif à la fabrication et au trafic illicites des armes à feu.

Je précise à mes collègues sénateurs que dans le cadre de l'examen du texte, nous avons soulevé un risque d'inconstitutionnalité sur l'article 6 relatif aux obligations s'imposant aux opérateurs de services essentiels en matière de cybersécurité, tout en estimant ne pas pouvoir aller plus loin à ce stade, faute d'informations suffisantes sur le niveau de

protection susceptible d'être exigé. C'est un point qui a pu faire l'objet de précisions juridiques par l'Assemblée nationale, ce dont je me félicite.

**M. Christophe Euzet, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je salue la qualité des travaux menés avec le rapporteur du Sénat ainsi que l'état d'esprit positif dans lequel ils se sont déroulés.

Vous avez souligné, monsieur le rapporteur, l'avancée du Sénat s'agissant de l'incrimination de tentative d'acquisition illégale d'armes, ce qui permet de mettre le droit français en conformité avec le Protocole des Nations unies sur les armes à feu.

De son côté, l'Assemblée nationale a fait un pas en avant concernant l'article 6 relatif aux règles minimales en matière de protection des réseaux et système d'information, en renforçant les garanties constitutionnelles qui l'entourent conformément au souhait du Sénat.

Enfin, nous sommes arrivés à une solution de compromis sur le sujet le plus sensible : l'acquisition des armes de catégorie D. La ministre auprès du ministre de l'Intérieur, Mme Jacqueline Gourault, a certes rassuré les collectionneurs sur l'adoption imminente de la carte du collectionneur, dont le décret y afférent devra être publié au plus tard au mois de septembre de cette année. Néanmoins, pour rassurer davantage encore, nous proposons une modification de l'article 16 qui vise à permettre que les armes historiques *stricto sensu* soient classées en catégorie D par le législateur et que les reproductions d'armes historiques et les armes neutralisées soient classées par décret en Conseil d'État.

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Je vous propose d'entamer sans plus attendre l'examen des articles restant en discussion.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### *Article 2*

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

#### *Article 5*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### *Article 6*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### *Article 7*

*L'article 7, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination. Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 8**

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 9**

*L'article 9 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 10**

*L'article 10, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination. Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11**

*L'article 11 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 12**

*L'article 12, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination. Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 14**

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 15**

*L'article 15, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination. Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 16**

*L'article 16 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

**Article 17**

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 18**

*L'article 18 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

**Article 19**

*L'article 19 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

**Article 20**

*L'article 20 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 21**

*L'article 21 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Titre III**

*L'intitulé du titre III est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 23**

*L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 24**

*L'article 24 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité.*

## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

**Mardi 6 février 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président.

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

### **Audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage : « Paroles de flics »**

**M. Michel Boutant, président.** – Notre commission d'enquête débute ses travaux avec l'audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste au magazine Society, auteur de l'ouvrage *Paroles de flics*, écrit après de nombreux entretiens et rencontres menés pendant un an au sien de divers services de la police nationale, et qui représente donc une source d'information précieuse pour notre commission d'enquête.

Dans votre livre, vous mettez en lumière le mal-être des policiers, qui a conduit à des mouvements de colère et de protestation inédits débordant les canaux d'expression habituels, en particulier les syndicats. Parmi les facteurs à l'origine de cette situation, vous relevez notamment un manque criant de moyens, le contact permanent avec la violence et avec la mort – question que vous abordez dans un chapitre remarquable –, la difficulté à concilier travail et vie de famille, ou encore l'impression d'un manque de considération, que ce soit de la hiérarchie, de la population ou des médias.

Une phrase de votre ouvrage me semble bien résumer la difficulté du métier : « entre les missions anti-criminalité d'origine, les opérations de police-secours, la banalité de la petite délinquance quotidienne, les incivilités, les PV, et l'éventualité de se retrouver en quelques minutes au cœur d'un bain de sang, la gymnastique psychologique du flic est permanente. » On comprend en filigrane que certains, parfois, n'arrivent plus à opérer cette gymnastique psychologique et que le pire est alors possible.

Par delà ces constats, votre ouvrage livre en particulier deux analyses qui me paraissent intéressantes et sur lesquelles vous pourrez revenir : d'une part, les rapports complexes entre police et justice, dont on entend fréquemment parler dans les médias ; d'autre part, l'oscillation ininterrompue de la doctrine policière, depuis une quinzaine d'années, entre prévention et répression sans que le bon équilibre ait jamais vraiment été trouvé. Vous pointez du doigt le manque de réflexion de long terme, dont la responsabilité est partagée, quelle que soit l'obédience politique.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,  
M. Jean-Marie Godard prête serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous avons lu attentivement votre ouvrage, qui n'est pas celui d'un policier en colère, mais d'un journaliste qui, plongé dans le sujet, conserve néanmoins une position distanciée. Pour nous qui voulons comprendre les raisons profondes, multifactorielles du malaise dans les forces de l'ordre, que l'on a vu s'exprimer dans des manifestations conduites hors du champ syndical, dans une corporation où le taux de syndicalisation est pourtant élevé, mais aussi, plus dramatiquement, par une

série de suicides, qui atteignent un taux supérieur à la moyenne nationale, votre livre est précieux.

Nous devons examiner ces problèmes sans *a priori*. Nous aimerions savoir comment ceux avec qui vous avez passé des jours et des nuits ressentent les choses. Politiquement, chacun a voulu bien faire, sachant que si la sécurité est un enjeu électoral, c'est qu'elle est un enjeu pour la société. Dans les années 1990, ce que l'on a appelé la police de proximité n'a pas été critiquée comme telle, mais parce que les policiers estimaient qu'on leur demandait quelque chose qui n'était pas leur métier, en même temps qu'ils jugeaient insuffisant le suivi judiciaire et pénal. Puis est venue une politique sécuritaire à contrepied, politique du chiffre, critiquée comme telle mais néanmoins maintenue, ainsi que l'on s'en rend compte à la lecture de votre ouvrage, une politique mal ressentie par les forces de l'ordre parce qu'elle privilégie des critères quantitatifs plus que qualitatifs, et qui a dégradé les relations entre hiérarchie et subordonnés. Deux politiques à l'opposé, donc, mais qui ont chacune suscité leurs frustrations. L'augmentation des effectifs, quant à elle, a été suivie, avec ce que l'on a appelé la RGPP, la révision générale des politiques publiques, par une nouvelle déflation. Bref, les forces de l'ordre ont eu le sentiment que cette politique de fermeté n'était pas couronnée de succès. Comment vivent-ils ce sentiment, compliqué par l'impression que leurs efforts, se soldant trop souvent par une absence de poursuites, ne sont pas suivis d'effets ? D'où leur vient le sentiment de n'être soutenus ni par leur hiérarchie ni par les politiques, et moins encore par la justice ?

Entre aussi en compte ce qui concerne le budget de la nation, les moyens matériels, immobiliers, la formation, avec ses carences. Peut-on en faire plus, et comment, tant en matière de formation initiale, continue, que d'accompagnement ? Les jeunes policiers, qui sortent aujourd'hui d'un cocon pour entrer dans un monde qui connaît des irruptions de violence inouïes, sont-ils assez préparés ?

Il existe un vrai divorce, enfin, avec la Justice, et pas seulement entre la Chancellerie et la Place Beauvau, mais dans la base. Or, il ne saurait y avoir de politique de sécurité si police et justice ne travaillent pas en symbiose.

Quelle est votre analyse sur toutes ces questions, au-delà des exemples vivants, passionnants, que vous livrez dans votre livre ?

**M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage *Paroles de flics*.** – Ce qui mine aujourd'hui les policiers dans leurs rapports à la justice et au monde politique, c'est ce qu'ils appellent la présomption de culpabilité systématique. Comme si l'on déniait tout usage de la force à la police, qui fait pourtant partie de ce que l'on appelle les forces de l'ordre, censées faire un usage légitime de la force, délégué et cadré par l'Etat. Or, chaque lancer de grenade lacrymogène dans une manifestation qui dégénère est immédiatement taxé de violence policière et suscite une polémique relayée par les réseaux sociaux. Les policiers ont l'impression, au-delà, qu'il y a des juges qui « veulent se faire du flic », et qu'il suffit, à l'heure de l'information en continu, que la machine s'emballe pour que la hiérarchie et les politiques, avant même qu'une enquête soit éventuellement lancée, ne les soutiennent plus et se mettent à couvrir. Ils en viennent à penser que faire usage de la matraque ou des grenades lacrymogènes, alors que des images de n'importe quelle opération peuvent se retrouver dans la minute reprises en boucle sur les réseaux sociaux, peut leur valoir des ennuis. Lorsque j'ai demandé à un conseiller de la Place Beauvau si une place était faite, dans la formation, aux difficultés auxquelles un policier pouvait être confronté avec les réseaux sociaux, il m'a répondu que ce serait trop vertigineux pour un policier en formation...



Les rapports entre médias, policiers et justice sont à redéfinir. Oui, il existe des violences illégitimes, condamnables, et qui font, lorsqu'elles sont connues, l'objet d'enquêtes de l'Inspection générale de la police nationale. Mais tout usage de la force n'est pas illégitime dès lors que la police a pour mission le maintien de l'ordre.

Dans le rapport avec la justice, pour analyser le sentiment de « ras-le-bol » souvent exprimé par les policiers, qui ont l'impression que leurs interpellations ne servent à rien parce qu'elles sont suivies de relaxes, je suis tenté de citer le témoignage, que je relate dans mon livre, d'une magistrate. Le policier, proche du terrain, est confronté à des situations émotionnellement fortes, qui le frappent de plein fouet. L'officier de police judiciaire, quant à lui, ne voit plus la violence : ceux qui arrivent devant lui ont retrouvé du calme et tentent de s'expliquer. Il dialogue avec le magistrat de permanence pour décider s'il faut ou non déférer. C'est une première prise de recul. Vient ensuite le magistrat, le juge, qui examine l'affaire au fond, à froid, sous l'angle juridique.

**M. Michel Boutant, président.** – On sort de l'émotionnel.

**M. Jean-Marie Godard.** – C'est cela. A mesure que l'on s'éloigne du terrain, on sort de l'émotionnel. On ne juge pas dans l'émotionnel. L'institution judiciaire est faite pour que le jugement soit serein, explique ainsi cette magistrate, mais les policiers, confrontés en permanence à la violence, à la mort, ont du mal à comprendre que le jugement n'aille pas dans le sens de leur émotion. Le même phénomène se retrouve dans l'opinion publique : un procès correctionnel ou d'assises suscite souvent du mécontentement, parce que l'on sort de l'émotionnel, la justice n'étant pas là pour venger, mais pour juger. Même si jouent aussi, chez les policiers, des éléments plus idéologiques, qui induisent à porter des jugements sur telle ou telle organisation de magistrats, jugée trop laxiste, c'est ainsi qu'il faut comprendre, à la base, le sentiment général de la police. Comme l'explique cette magistrate, le poids de l'institution est ce qui permet de juger sereinement, et tel qui, au café du commerce, veut voir tout le monde fusillé, demande trois mois avec sursis quand il se retrouve juré d'assises. Il me paraît important, pour qui songe à réformer la procédure pénale ou simplement à réunir policiers et magistrats autour d'une table, d'avoir cette analyse en tête.

Le divorce avec les politiques est un peu de même nature, mais il est peut-être pire. On entend souvent dire, de manière un peu caricaturale, que les politiques sont coupés de la réalité. Je pense que si ce n'est pas vrai pour tous, il reste que la réalité de ce que vit la police est largement méconnue, y compris des journalistes, qui ont tendance à ne mettre en avant que le spectaculaire. Il faut avoir passé du temps auprès des policiers pour mesurer ce qu'est leur quotidien, et les choses inimaginables auxquelles ils sont confrontés, qui explique leur réaction épidermique aux décisions de justice. J'ai vu certaines images qui m'ont donné des cauchemars. Et ils ne peuvent pas même en parler à leurs proches. Un gars qui revient de décrocher un pendu ou qui s'est retrouvé dans une mare de sang au chevet des deux femmes tuées à la gare Saint-Charles à Marseille ne peut pas, quand il rentre chez lui le soir, qu'il embrasse sa femme, sa petite fille, raconter comme tout un chacun sa journée.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Est-ce que la formation initiale peut préparer davantage à affronter de telles situations ? Vous écrivez, dans votre livre, que la formation continue, le suivi psychologique sont, en quelque sorte, assurés sur le terrain, par les aînés, les plus anciens. Est-ce la bonne manière de faire ? Peut-on améliorer les choses ? Peut-on penser que la situation empire parce que les jeunes sont moins préparés qu'auparavant, au sortir d'une adolescence protégée, à affronter des réalités plus dures encore qu'autrefois ?

**M. Jean-Marie Godard.** – La formation dans les écoles de police reste, me semble-t-il, très théorique. Il y a bien quelques initiatives, comme à Oissel, où un appartement a été reconstitué pour travailler sur les différends familiaux. Mais il reste que tous ceux que j'ai rencontrés m'ont dit que la découverte du terrain avait lieu au cours du stage de trois mois dans un commissariat. À l'école de police, il est très rare que des intervenants de terrain viennent leur raconter le métier. Je pense que cela devrait être beaucoup plus systématique. Dans mon livre, un officier de police judiciaire raconte que lorsqu'il était à l'école de police, un médecin légiste était venu parler du rapport à la mort. Le formateur a considéré qu'il était inutile de montrer une autopsie, puisque ces jeunes n'auraient pas à y être confrontés tant qu'ils ne seraient pas officiers de police judiciaire. Je pense, au contraire, qu'on aurait dû leur montrer. Il en est de même des quartiers difficiles, où les trois quarts des jeunes gens, venus de province, sont affectés pour huit ans, en Ile-de-France, à leur sortie de l'école de police. Tel jeune venu de Carcassonne se retrouve ainsi dans une cité à Nanterre sans avoir jamais rien vu de tel. Et c'est comme cela que certains se retrouvent au Courbat, l'établissement de soin où se retapent les policiers au bout du rouleau.

Ce qui m'a déterminé à me lancer dans cette enquête, ce sont les interrogations qui me venaient quand je voyais de jeunes policiers déraiper, bien souvent en banlieue. Si ce qu'ils faisaient était certes condamnable, ce n'était pas à moi, mais à la justice de les condamner. Ce qui m'a intéressé, c'est de savoir comment on en arrivait là. Avez-vous vu l'âge des policiers impliqués dans des violences illégitimes en banlieue ? Dans l'affaire Théo, ils ont entre 24 et 27 ans. Dans celle du lycée Bergson, pendant les manifestations contre la loi Travail, même chose. Face à un chahut de gamins devant le lycée, on n'envoie pas des CRS ou des gendarmes mobiles, occupés soit par Vigipirate, soit par la manifestation qui démarre de la place d'Italie, soit à Montparnasse où démarre la grosse manifestation syndicale de l'après-midi. Que se passe-t-il sur place ? La Préfecture est aux abonnés absents, il n'y a pas de commissaire ; on envoie, sans leur donner aucun ordre, les policiers du commissariat du XIX<sup>ème</sup>, qui ont déjà eu maille à partir avec les gamins une semaine avant et se sont pris des bouteilles. Personne ne contrôle rien, la tension monte, et cela dérape. Celui qui frappe un gamin, l'après-midi, est un gardien de la paix de 26 ans qui n'a jamais participé à aucune opération de maintien de l'ordre, qui n'y a pas été formé, et que l'on a envoyé là-bas en lui donnant un casque et une matraque, sans plus. Quand on regarde la vidéo, on voit que le gars a complètement perdu les pédales ; il est à bout de nerfs. Et au final, on condamne le geste condamnable, fort bien, mais sans que personne se demande, au-delà, comment on en vient à envoyer des néophytes en les lâchant dans la nature.

Il est très intéressant de regarder de près comment se passe une opération de maintien de l'ordre. Quand on voit une compagnie d'intervention – qui n'est pas faite de CRS mais de jeunes policiers polyvalents, un peu des « BAC en uniforme » comme le dit l'un d'entre eux dans mon livre – envoyée sur une manifestation pour boucher les trous, et qui se retrouvent coincée devant une vitrine à prendre des caillasses, et ceci à l'avenant tout l'après-midi, que pensez-vous qu'il arrive au soir, au moment de la dispersion ? J'en ai vu débouler en pleine foule et donner des coups de matraque tout autour. C'est pourquoi je dis que l'on n'avancera pas tant que l'on se contentera de condamner le geste condamnable, sans s'interroger sur les carences de la formation et de la hiérarchie. Cette réflexion doit avoir lieu, pour remédier à ces carences.

Je suis resté en contact avec tous les policiers que j'ai rencontrés, parce que je n'arrive pas à tourner la page. J'en connais notamment à Calais, qui m'ont parlé du film de Yann Moix et de la polémique qu'il a suscitée. Certains m'ont dit clairement que certains collègues dérapent. Mais pourquoi ? Il est aberrant de prétendre que des ordres implicites

poussent à lancer des lacrymogènes et à cogner sur tout le monde. Non, si l'on en arrive à de telles scènes, c'est parce que des policiers, souvent issus de la Sécurité publique, se retrouvent à gérer un phénomène qui les dépasse totalement. Il règne, à Calais, un désordre flou : on considère que la jungle ayant été démantelée, on a mis fin au problème, et l'on demande aux policiers de se débrouiller pour que les migrants ne soient plus visibles. Résultat, sur le terrain, ces policiers ont l'impression, jour après jour, qu'on leur demande de vider la mer avec une petite cuillère. Et certains finissent par dérapier. J'ai même entendu dire que certains le faisaient sciemment, et posaient le pied sur la ligne rouge, sans la dépasser pour éviter la sanction individuelle, mais avec l'idée que cela remonte en préfecture et que la compagnie soit interdite de zone. C'est un moyen de ne plus être à Calais, où personne ne veut aller. Pour un flic, c'est une punition, aujourd'hui, d'aller à Calais.

Ceci pour dire qu'il y a bien des questions qui méritent que les politiques, les décideurs s'en emparent. Je pense à la formation, à l'organisation du maintien de l'ordre sur le terrain, mais aussi à une question générationnelle. La police est à l'image de la société, et les jeunes policiers sont à l'image de sa jeunesse, consommatrice, porteuse de revendications individuelles, connectée. Sans compter que ceux qui entrent aujourd'hui dans la police sont de plus en plus diplômés. Patrice Bergougnoux, ancien directeur général de la police nationale et ancien membre du cabinet de Pierre Joxe, me disait qu'à son époque, quand on entrait dans la police, c'était une promotion sociale : la plupart avaient d'abord travaillé qui en usine, qui dans une ferme, et arrivaient donc avec une expérience de la vie, qui les aidait à résister. Aujourd'hui, ceux qui entrent dans la police sortent du lycée ou de la fac, sans rien connaître des difficultés de la vie. C'est une bonne chose que les policiers aient un bagage plus élevé qu'auparavant, mais il y a un revers à la médaille.

**M. Henri Leroy.** – Le journaliste que vous êtes, après avoir passé un an auprès de policiers, sait mieux que personne ce qu'est le regard des policiers sur les journalistes. À la différence de Guillaume Lebeau, qui livre un témoignage « *intra muros* », vous avez découvert un univers, dans lequel vous avez fait un voyage complet, y compris au Courbat, un lieu qui vous a traumatisé, et je vous comprends. Vous parlez, au seuil de votre livre, d'une police « épuisée, sursollicitée, qui cherche ses marques, des moyens, un cap, comme ses hommes et ses femmes cherchent parfois un sens à leur mission ». Matériel usé, commissariats insalubres, policiers amenés à acheter eux-mêmes leurs propres fournitures, ajoutez-vous. « Les policiers sont nombreux à dire que l'on a trop longtemps privilégié la quantité sur la qualité, au nom de la « bâtonnite » ». Vous dites aussi que malgré tout, les policiers ont foi en leur mission et aiment leur métier. Vous avez entendu tout le panel des policiers, y compris ceux qui sont issus de l'immigration et qui, l'esprit de la République chevillé au corps, se révoltent contre ceux qui ne respectent pas ses règles. Vous lancez un appel qui est une véritable conclusion et écrivez : « Chacun d'entre nous doit entendre leur désarroi, la précarité de leur situation et leur ras-le-bol. Car si nous ne prenons pas conscience au plus vite de l'état d'abandon dans lequel se trouvent nos policiers, notre société se prépare un avenir tumultueux. » Vous évoquez aussi le suicide. En 2017, un suicide par semaine, un par jour la troisième semaine de novembre. C'est énorme. Au Courbat, tous vous ont dit la même chose : la police est à bout.

Votre livre, que vous avez mis beaucoup de passion à écrire, le reflète. « Notre société se prépare un avenir tumultueux. » : que voulez-vous dire par là ?

**M. Jean-Marie Godard.** – La police est le dernier rempart contre la violence. Elle est, avec l'Éducation nationale, une institution déterminante pour l'avenir ; une institution qui, quand elle est bien organisée, est essentielle au maintien des liens dans une

société démocratique. Quand ce rempart se fissure, l'heure est grave. Laisser de jeunes policiers confrontés à une réalité qu'ils ne comprennent pas, n'acceptent pas, c'est prendre le risque de les laisser devenir de plus en plus violents, au détriment de la démocratie, qui peut alors, de toutes parts, basculer. On parle beaucoup de territoires abandonnés, mais combien de temps laissera-t-on dans cet abandon des quartiers où la police ne peut plus mettre les pieds ? Quand dans des cités entières, le seul contact avec la puissance publique prend la forme de trois escadrons que l'on envoie en cas de crise pour remettre le couvercle sur la marmite, rien ne va plus. Il faut que la société s'appuie sur sa police pour assurer la cohésion, en lui donnant les moyens de travailler. Les policiers ne sont pas des robocops, et tout humain a ses limites. Ne laissons pas les choses dégénérer.

**Mme Éliane Assassi.** – J'ai lu attentivement votre ouvrage, qui m'a soulevée d'émotion. Native de Seine-Saint-Denis, je suis une élue communiste, et présidente de mon groupe. On a souvent tendance à nous attribuer un certain regard sur la police : c'est faux. J'aime ma police, j'y suis très attachée comme je suis attachée à l'ensemble des services publics. Et ce que vous venez de dire est très important : si la police va mal, c'est toute la société qui peut en faire les frais, parce que la police, chargée d'énormes responsabilités, manque, comme d'autres services publics, de moyens pour les assumer.

Cette commission d'enquête est le moyen de rétablir des vérités, ce que vous faites dans votre ouvrage, où vous mettez des mots sur des maux.

Vous évoquez le manque de confiance des policiers à l'égard des syndicats censés les représenter. Pouvez-vous nous en dire plus, car je constate que ce n'est pas le seul métier où cette confiance est ébranlée ?

Hier au soir, les déclarations du ministre de l'Intérieur, annonçant que la police nationale serait, pour partie, remise entre les mains de structures privées, m'ont mise très en colère.

**M. Jean Sol.** – Il ne manquerait plus que ça !

**Mme Éliane Assassi.** – Je ne suis pas sûre que les policiers aient bien reçu cette annonce. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Marie Godard.** – La déclaration reste encore très floue et je ne suis pas sûr qu'elle ne soit pas faite pour caresser les sociétés de sécurité privées dans le sens du poil. Je ne saurais en dire plus. J'ai déjeuné avec le secrétaire général d'un syndicat de police, qui m'a parlé de ce que vous évoquez dans votre première question plutôt que de cela. Les syndicats de police reconnaissent eux-mêmes qu'ils se sont trop engagés dans une cogestion avec le ministère de l'Intérieur. Plutôt qu'agir en contre-pouvoir, ils se sont contentés de gérer les carrières avec le ministère public. Ils estiment qu'il faut sortir de ce schéma, que dénoncent les policiers sur le terrain. Et je pense comme vous que ce n'est pas le seul métier de la fonction publique où les choses se passent ainsi. Les policiers en ont assez de constater que le succès d'une demande de mobilité tient pour beaucoup à l'adhésion à telle ou telle structure, même s'ils en profitent.

Comme je le disais aussi, les jeunes policiers sont à l'image de la jeunesse. Beaucoup ne votent pas et rejettent en bloc la politique et l'action syndicale. Voyez l'âge des policiers qui, lors des manifestations des policiers en colère d'octobre 2016, se situaient en dehors du cadre syndical : ils ont tous une trentaine d'années.

**Mme Samia Ghali.** – Je partage pleinement votre diagnostic. Les élus savent aussi ce qui se passe sur le terrain, ils sont le trait d’union entre la population et sa police. Les policiers sont à bout, dites-vous. J’irai même plus loin, je pense que le point de non retour est atteint. Vous avez livré une analyse que je complèterais en disant que la violence a changé et s’empare de gens de plus en plus jeunes, qui ont perdu la notion du bien et du mal. Les policiers en souffrent mais aussi les citoyens, dont vous avez peu parlé. Pourtant, les uns et les autres ne vivent pas dans deux mondes séparés. Ceux qui vivent dans les cités vivent les violences que vous avez évoquées. Les gosses qui se retrouvent face à un cadavre sur le trottoir sont là, avant même l’arrivée de la police. Il a fallu se battre, à Marseille, pour obtenir une assistance psychologique pour la population, au même titre qu’il en faut une pour la police ou les pompiers, qui assistent parfois à de véritables scènes de guerre. Or, les politiques, en France, ne sont pas prêts à entendre cela, et il est bon de vous l’entendre dire. J’espère que cette commission d’enquête mettra en lumière tout ce que l’on ne veut pas voir, tant cela est violent.

Autre question : n’est-il pas arrivé que la police ait trop de proximité avec le monde de la délinquance ?

**M. Jean-Marie Godard.** – Pouvez-vous préciser ?

**Mme Samia Ghali.** – Si l’on veut qu’un jeune que l’on arrête soit respectueux de la police, il faut que la police elle-même soit respectueuse des règles. Arrêter un jeune qui transporte de la drogue et de l’argent, les lui prendre en lui disant « casse-toi ! », est-ce agir en policier ? Quand ensuite un policier a un comportement normal, et parle de l’emmener au poste, il ne comprend pas.

**M. Jean-Marie Godard.** – Je vois à quoi vous faites référence.

**Mme Samia Ghali.** – Et je ne vise pas seulement la BAC...

**M. Jean-Marie Godard.** – Les policiers doivent être irréprochables. J’ai vu des cas de violence illégitime, j’en ai subi moi-même, en 2016, dans les manifestations contre la loi Travail. J’ai pris un violent coup de matraque dans le dos par de jeunes policiers lâchés dans la nature au point que je me suis demandé s’il y avait un commandement. Mais je n’ai pas rencontré, en revanche, de policiers délinquants. Je pense qu’il n’y en a pas beaucoup, même s’il en existe, comme dans le cas que vous évoquez en filigrane.

Comme je le disais, lâcher des jeunes de 25 ans sur le terrain, sans qu’ils soient accompagnés par quelqu’un qui a de l’expérience et de la poigne, c’est s’exposer à des dérapages. Dans certaines banlieues, on ne distingue plus les policiers des jeunes qu’ils ont en face d’eux, on ne voit plus que deux bandes qui se battent. Et on a l’impression que du moment que cela ne sort pas dans les médias, la hiérarchie, les politiques regardent ailleurs. C’est comme cela, pourtant, que l’on arrive au drame.

Quant au lien avec les citoyens, je l’ai évoqué lorsque j’ai parlé de la mission de cohésion de la police. Dans les quartiers où la police ne rentre plus, il y a des milliers de citoyens qui aimeraient la voir plus souvent. Les contours de la fameuse police de sécurité du quotidien annoncée par Emmanuel Macron sont encore flous, mais cela témoigne du moins d’une réflexion sur les moyens de rapprocher la population de sa police.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Merci de la qualité de votre émouvant témoignage qui met en lumière l'état logistique et surtout psychologique dans lequel se trouvent nos gendarmes et nos policiers. Ma question concerne justement la promesse d'une police de sécurité du quotidien, qui a suscité la candidature de plusieurs villes, dont la commune d'Aulnay-sous-Bois devenue malgré elle, avec l'affaire Théo, un symbole du divorce entre la police et les jeunes, dans les quartiers.

L'efficience de la politique de sécurité appelle à dépasser l'opposition entre répression et prévention, deux piliers indissociables. Quel regard portez-vous sur le fait que la mission de prévention soit, dans un tel projet, envisagée comme distincte des autres ?

**M. Jean-Marie Godard.** – Ce n'est pas souhaitable, à mon sens. La police de sécurité du quotidien, c'est Police secours. Il faudra s'appuyer sur l'expérience de ces policiers qui font admirablement leur travail, qui ont de la bouteille, vont à la rencontre des habitants, savent doser la manière forte et user du dialogue. Depuis 15 ans, au reste, on a créé bon nombre de services qui se sont empilés : cela mériterait réorganisation. Quant au projet annoncé, je ne suis pas sûr qu'il tende à créer un nouveau service. Les choses sont encore floues.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je salue l'expérience humaniste que vous avez voulu conduire en vous plongeant sur le terrain, auprès de ces femmes et de ces hommes. Alors qu'il y a clairement une cassure entre les citoyens et leur police, on sent que vous avez beaucoup d'estime, d'affection, de respect pour les policiers, dont j'imagine qu'ils vous ont, de leur côté, adopté, et qu'ils attendent peut-être de vous que vous vous fassiez leur porte-parole dans les médias. Êtes-vous prêt à le faire et de quelle façon ?

Mon autre question porte sur la formation initiale. On a l'impression, au vu de ce que seront les premières années des jeunes policiers dans la profession, que l'on forme de la chair à canon. On a besoin de femmes et d'hommes de vocation, qui veulent faire quelque chose pour la société mais lorsqu'ils arrivent sur le terrain, au terme de leur formation, ils ont le sentiment d'être en échec. Ne faudrait-il pas attendre qu'ils soient un peu plus matures, dans la force de l'âge, pour affronter les terrains les plus difficiles ? Mais d'un autre côté, lorsqu'on a atteint la quarantaine, que l'on est chargé de famille, a-t-on envie de s'y retrouver ? Comment trouver l'équilibre ?

J'ai eu, en Gironde, l'expérience des groupements locaux de traitement de la délinquance, où police et justice dialoguent, mais peut-être encore à trop haut niveau. Or, comme vous le soulignez, c'est le policier de base qui a besoin de mieux comprendre la justice. Quelle serait pour vous la solution ?

**M. Jean-Marie Godard.** – Je ne suis pas un porte-parole. Mon regard est extérieur. Si je peux aider à faire passer un message, tant mieux, mais je n'entends pas me substituer aux syndicats de police ou aux associations. Je suis journaliste, et je le reste.

Vous évoquez la formation. Je sais que le ministère de l'Intérieur a conscience du problème, qui est le même qu'à l'Éducation nationale : il n'est pas idéal d'envoyer les plus jeunes sur les terrains les plus durs. Il y a des tentatives, depuis des années, pour trouver des solutions. On a tenté un système de primes, pour inciter des policiers plus chevronnés à aller sur les terrains difficiles, mais ce n'est pas simple, comme vous l'avez souligné. Ceux qui sont chargés de famille n'ont guère envie d'aller patrouiller dans les banlieues difficiles, et les jeunes policiers demandent leur mutation dès qu'ils le peuvent, pour se rapprocher de chez

eux. C'est alors, d'ailleurs, qu'ils commencent à faire un travail intéressant, y compris dans les cités, entre l'éducateur de rue et le policier.

Quant aux moyens d'améliorer les rapports entre police et justice, je n'ai pas de solution toute faite mais il me semble que le moyen est de multiplier les rencontres, d'organiser des stages réciproques dans les services. Même chose pour les relations avec la presse. Il serait intéressant que des journalistes interviennent dans les écoles de police, et réciproquement, que des policiers viennent dans les rédactions expliquer leur boulot.

**M. Michel Boutant, président.** – Multiplier les occasions de dialogue, en somme, pour éviter le dialogue de sourds.

**M. Alain Cazabonne.** – La Gironde, que je représente, n'est pas la Seine-Saint-Denis. Quand j'ai emmené un patron des CRS dans un de nos quartiers sensibles, il m'a dit que c'était Neuilly ! Mais nous connaissons tout de même des difficultés. Pour avoir été maire 24 ans, j'ai connu la police de proximité. L'avantage est que le policier vivait sur place, il était connu, il se rendait à son travail en uniforme, ce qui est inenvisageable aujourd'hui. Ce rôle, c'est désormais la police municipale qui le tient, elle connaît tout le monde dans le quartier. Quand un policier qui ne vit pas sur place vient contrôler des jeunes, les choses peuvent prendre une tournure musclée, ce qui n'arrive pas avec les policiers municipaux.

Pourquoi la police n'est-elle pas aimée chez nous, ai-je un jour demandé à un directeur départemental de la police, alors que je revenais d'un séjour aux États-Unis où j'ai circulé partout en voiture, je n'ai pas eu le sentiment d'être face à une police tatillonne, qui vous arrête pour le moindre oubli de clignotant. Il m'a expliqué que dans ce pays, c'est soit la tolérance zéro, et rien ne passe, soit la police du quotidien, qui n'est intraitable que sur deux ou trois sujets. Si bien que la population ne se dit pas, comme disait Coluche, que les gardiens de la paix, au lieu de nous la garder, feraient mieux de nous la f... Et que les policiers ne se sentent pas mal aimés. Nous avons aussi, comme législateurs, une responsabilité, puisque nous votons les textes qui viennent interdire ceci ou cela. Et cela vaut aussi pour le code de procédure pénale. Quand on voit, me disait un policier, qu'une enquête de six mois pour démanteler un trafic de drogue se solde par un non-lieu pour vice de procédure, c'est rageant. Mais c'est nous qui votons les lois, c'est donc aussi notre responsabilité.

**M. Jean-Marie Godard.** – Les policiers ne comprennent pas, en effet. D'autant qu'ils ont l'impression qu'en matière de sécurité, les lois se rajoutent aux lois avant même que les précédentes soient appliquées. Ils savent parfaitement ce que signifie l'inflation législative... Ils ont le sentiment d'être noyés sous les décrets, les circulaires, parfois contradictoire, ce qui ne favorise pas l'efficacité, sur le terrain.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je suis sénatrice du Nord, dans une région confrontée aux problèmes de frontière et aux tensions liées à la zone de Calais.

Merci de votre investissement, qui nous aide à lutter contre les *a priori*. Quand je tenais mes permanences à Tourcoing, j'ai constaté que les gens du quartier, eux, n'avaient pas d'*a priori* négatif sur la police. Ils veulent qu'elle soit là le plus rapidement possible, ils veulent qu'on les aide quand ils sont confrontés aux bandes, aux dealers, et aspirent, pour leurs enfants, à la présence de la police. Il serait utile que quelqu'un comme vous explique aux intellectuels que les petites gens veulent de la police.

Pour avoir enseigné durant trente-cinq ans, j'ai vu bien des jeunes arriver à la fac de droit avec le désir d'être commissaire de police, sans savoir vraiment ce dont il s'agissait, mais avec une profonde attirance pour la criminologie, la psychologie. Pensez-vous qu'il existe un fossé entre cette élite, avec ses aspirations de maintien de l'ordre public profondément tournées vers la psychologie sociale et ceux qui, sur le terrain, sont directement confrontés à la violence ?

À Tourcoing, la police municipale a souhaité être équipée de caméras, pour se sentir protégée. Pensez-vous que cela peut être un plus, dont la police nationale, largement moins bien équipée, gagnerait à profiter ou aurait-elle, au contraire, le sentiment que l'on se défie d'elle ?

**M. Jean-Marie Godard.** – Oui, il existe une coupure profonde entre l'élite de la police et les policiers de terrain, qui n'est pas tant liée au niveau d'études qu'au sentiment, assez justifié, que l'on ne forme plus, aujourd'hui, des commissaires qui vont être aux côtés de leurs troupes, des hommes de poigne capables de tenir une équipe, de la soutenir, mais des gestionnaires, qui sont là pour gérer des budgets et ne sortent pas souvent de leur bureau. J'ai senti cette différence de génération. Les commissaires de 50 ans sont souvent sur le terrain, soutiennent leurs hommes, comme j'en ai rencontré un à Calais, venu en remplacement, qui était très présent dans la jungle pour y avoir des interlocuteurs en cas de difficulté. Après son départ, on en est revenu au point mort : un jeune commissaire, dans son bureau, la porte fermée.

Pour les caméras, je n'ai pas la réponse. Mais je puis vous dire que sur le terrain, les policiers ont l'impression qu'ils sont de plus en plus surveillés, et qu'on leur demande compte de tout ce qu'ils font. Et ils le ressentent très mal.

**M. Jean Sol.** – Je salue le courage qui vous a conduit, comme journaliste, à explorer la partie cachée de ce monde des forces de l'ordre, contrairement à certains de vos collègues qui ne s'attachent souvent, malheureusement, qu'à la partie la plus visible. Au-delà de votre constat, que je partage, vous évoquez la nécessité de redéfinir la relation entre justice, police et médias. Vous mesurez également le fossé entre la formation et l'activité professionnelle, entre la provenance et l'affectation de jeunes provinciaux qui se retrouvent de but en blanc dans des zones que je qualifierais de non-droit. Avez-vous exploré les motivations de ces jeunes à devenir policiers, et à le rester ?

**M. Jordi Ginesta.** – Une partie de votre livre est critique à l'encontre de la police : on envoie des jeunes gens dans des zones où il faudrait des policiers d'expérience ; ces jeunes en viennent à déraiser au mépris de la maîtrise requise dans la fonction, soit. Mais il y a deux autres responsables dans tout cela : les médias et les juges. La télévision passe en boucle les charges de police, sans s'intéresser à ce qui s'est passé avant. L'éloignement des faits atténue, disiez-vous, l'incivilité du délinquant ? Cela se traduit au pied de la lettre dans les décisions du juge de l'application des peines, qui libère des gens extrêmement dangereux qui paraissent inoffensifs après quelques mois ou quelques années de prison, et qui bien souvent, quand ils sortent, récidivent. Le juge d'application des peines est-il sanctionné ? Jamais. Le policier qui met un coup de matraque devant les caméras est-il sanctionné ? Oui, il est sanctionné. Il serait bon que vous fassiez un jour un livre sur le fonctionnement de la justice... Cela permettrait de faire le rapprochement, et de comprendre le malaise des policiers. Dans d'autres pays, quand vous êtes arrêté au volant, vous commencez par mettre vos mains sur le capot ; ici, on peut brûler quatre policiers dans une voiture, il ne se passe rien. En Espagne, si un policier vous marche sur le pied, c'est vous qui vous excusez, pas lui.



On n'y trouve pas d'association pour dire que c'est le manifestant ou le délinquant qui a raison, contrairement à la France où l'on en trouve toujours pour défendre ces gens-là.

**M. Jean-Marie Godard.** – Les jeunes policiers, sur la motivation desquels vous m'interrogez, ont tous un désir de justice, de venir en aide aux plus faibles et d'empêcher le fort de maltraiter le faible. Tous ceux que j'ai rencontrés conservent quelque chose de l'enfant fasciné, dans la cour de récréation, par le pompier ou par le flic. Certains, quand je leur demandais pourquoi ils étaient devenus flic, me répondaient, textuellement : « Pour attraper les méchants. » Leur colère quand ils découvrent le terrain est à la mesure de ce désir de justice. Les médias, la présomption de culpabilité dont je parlais, la défausse des autorités sont en cause, et Marine Le Pen l'a fort bien compris, pour apporter, partout, un soutien inconditionnel aux policiers. Et sur le terrain, cela porte ses fruits. Elle comble un vide, et la faute en est à l'ensemble de la classe politique.

**Mme Samia Ghali.** – Mais ce n'est rien d'autre qu'une tentative de récupération politique.

**M. Jean-Marie Godard.** – Oui, mais je rappelle que les organisations réputées proche de l'extrême droite font, aux élections professionnelles, des scores très bas, de l'ordre de 3 %.

**M. Henri Leroy.** – Vous donnez, dans votre livre, l'exemple d'une fille de policier qui entre dans la police en dépit du suicide de son père.

**M. Jean-Marie Godard.** – Absolument. C'est elle qui ouvre la porte quand le commissaire vient annoncer la nouvelle à la famille, elle a douze ans. Elle en a 19 aujourd'hui, elle est à l'école de police de Oissel et va intégrer son premier poste d'adjointe de sécurité.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Merci de votre témoignage, qui nous aide à mieux comprendre l'état d'esprit des policiers, qui se sentent lâchés, trahis par les gouvernements successifs, les politiques, leur hiérarchie, alors qu'ils sont aux avant-postes de la défense de la République. Ce que vous avez dit de la transformation de meneurs d'hommes en gestionnaires est très vrai, et on le retrouve ailleurs, y compris parfois dans les entreprises. C'est une tendance de notre société, mais qui est plus insoutenable dans la police qu'ailleurs.

Vous nous donnez quelques pistes, à nous de rechercher des solutions, avec les professionnels. Cela passe sans doute par une autre démarche managériale, mais aussi parfois par plus de moyens financiers, plus de dialogue avec la justice et la presse.

Le divorce entre police de justice relève-t-il seulement, cependant, d'un écart émotionnel ? Lorsque, très objectivement, des délits ne sont pas sanctionnés, on peut s'interroger. Des policiers de base m'ont dit, par exemple, que les cas d'outrage ou de rébellion n'étaient jamais poursuivis et que l'institution ne les incitait nullement à faire engager des poursuites, alors que pour la police municipale, les élus mènent une politique inverse, en pleine symbiose avec le Parquet. Mais cela demande aussi une protection fonctionnelle forte, dont on a le sentiment qu'elle manque.

**M. Jean-Marie Godard.** – Il est vrai que la protection fonctionnelle mérite d'être renforcée, et que les policiers ont le sentiment de n'être pas assez soutenus.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Puisqu’il a été question des caméras, j’insiste sur le fait que les policiers ont tout à y gagner. Cela leur fournit, en cas de problème, des preuves tangibles. Pensez-vous qu’ils puissent être perméables à un tel discours ?

**M. Jean-Marie Godard.** – C’est possible, dès lors qu’on leur explique que cela peut les dédouaner.

Sur l’outrage, permettez-moi de développer. Autant on trouve, sur le terrain, des policiers qui jugent qu’il n’est pas assez condamné, autant quand on interroge les officiers de police judiciaire, on entend dire que le corollaire de la politique du chiffre a eu cette conséquence que l’outrage a été employé à tout va. Au point que cela ne voulait plus rien dire, et que beaucoup de procès-verbaux pour outrage méritaient d’être jetés à la poubelle. Je raconte, dans mon livre, le cas d’un jeune gars qui, chargé d’orienter les flux dans une fête publique, se prend le bec avec un jeune et finit par l’embarquer au poste pour outrage. Les officiers qui étaient avec lui ont dû lui expliquer que la vérité était plutôt que deux jeunes écervelés s’étaient retrouvés face à face et s’étaient roulés dans la poussière, et qu’il lui faudrait se calmer s’il voulait rester dans la police.

Je me demande si les juges, quand ils voient arriver des outrages, ne gardent pas la mémoire de ces dérives de la politique du chiffre, et restent, du même coup, méfiants. Si l’on veut que l’outrage retrouve ses lettres de noblesse, il ne faudra en user que quand cela a du sens.

**M. Michel Boutant, président.** – Je vous remercie, et conclurai en vous citant. Dans votre livre, vous racontez que fin 2016, le ministre de l’Intérieur demande aux préfets de recevoir les policiers, pour qu’ils fassent part de leur ressenti. Cette concertation est synthétisée dans un rapport qui, écrivez-vous, confirme les propos de tous les policiers que vous avez rencontrés. « Les forces de l’ordre ont besoin d’avoir un cap sur le long terme, de se projeter dans l’avenir et que les autorités prennent en compte l’évolution de la société pour définir les missions des flics d’aujourd’hui. En clair, il ne suffira pas d’acheter de nouvelles voitures et de transformer tous les commissariats de France en bâtiments *high-tech* si aucune réflexion de fond n’est menée sur l’organisation de la police aujourd’hui, et de ses missions. »

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

*La réunion est close à 16 h 20.*

**Mercredi 7 février 2018**

**Audition de la fédération syndicale de la police nationale – CFDT (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de la fédération syndicale de la police nationale – FO (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de la fédération syndicale de la police nationale – UNSA-FASMI (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de M. Guillaume Lebeau, police nationale, auteur de l'ouvrage : « Colère de flic » et Mme Maggy Biskupski, police nationale, association « Mobilisation des policiers en colère » (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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



## COMMISSION SPECIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIETE DE CONFIANCE

**Mercredi 7 février 2018**

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Jean-François Husson, président.** – Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre. Avec le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, dit projet de loi « Droit à l'erreur », le Sénat va inaugurer un dispositif nouveau, la législation en commission. Nous avons retenu douze articles sur lesquels portera cette procédure, qui demande un travail collectif intense, constructif, mené dans un esprit d'ouverture et de dialogue, mais aussi une discipline à laquelle j'appelle mes collègues, sachant que les règles de fonctionnement y sont plus souples qu'en séance publique – je pense notamment à celle du temps de parole limité. J'ajoute que cette procédure autorise le débat sur chaque amendement, puisque lorsque l'auteur d'un amendement ne peut être présent, les rapporteurs sont là pour en présenter l'objet. Le Sénat entend être un lieu de débat moderne, mieux en phase avec les attentes des citoyens. Nous avons d'ailleurs ouvert un site participatif dont les contributions nous aideront à mieux ajuster nos propositions.

Après votre présentation de l'économie générale du texte et de l'ambition du gouvernement, viendra le jeu des questions, celles de nos rapporteurs, qui vous ont été transmises, puis celles de nos collègues. Ce feu nourri d'échange est le propre de la démocratie et l'honneur des assemblées parlementaires, étant entendu qu'il s'agit ici de simplifier le *tempo* de l'action publique, et fluidifier les rapports de nos administrations avec les usagers.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – C'est un honneur pour moi que de me rendre devant votre commission. Ce texte, que l'on appelle en effet communément projet de loi « Droit à l'erreur » est en réalité plus large puisqu'il s'agit d'un projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance. Nous avons travaillé ensemble sur les lois financières : vous connaissez mon état d'esprit d'ouverture. Il se manifestera tout particulièrement sur ce texte, qui est autant gouvernemental que parlementaire. La volonté du Président du Sénat et de son Bureau d'engager, à l'occasion de son examen, la procédure législative nouvelle de législation en commission, qui veut, à terme, qu'un texte soit débattu et adopté en commission, sans passer en séance publique, marque la détermination du Sénat à travailler avec sérieux et efficacité, au nom de l'intérêt général, étant entendu que s'il peut exister des divergences, elles ne sont que d'appréciation. Je l'ai dit, à l'Assemblée nationale, à la présidente de la commission spéciale, Mme Sophie Errante, et à son rapporteur, M. Stanislas Guerini, il serait bon de parvenir à une commission mixte paritaire conclusive. Sachez que le gouvernement fera passer le message pour que le compromis le plus efficace voie le jour. Je veux ici rappeler à quel point nous avons travaillé dans un esprit de coconstruction. Après 20 heures de discussion en commission, nous avons eu, avec les députés, trois jours et trois nuits de débats en séance, au cours desquels 966 amendements ont été examinés, parmi lesquels 143 ont été adoptés, dont 117 émanant des parlementaires, pour un tiers émanant des oppositions. Voilà qui témoigne d'un travail

collectif et de l'esprit d'ouverture du gouvernement, qui sera toujours, avec Olivier Dussopt, le nôtre.

Ce texte est à la fois simple et compliqué. Simple, parce qu'il pose le principe du droit à l'erreur, qui est un principe de bienveillance en ce sens que la charge de la preuve retombe sur l'administration, quand c'était jusqu'à présent à l'usager de faire la preuve de sa bonne foi, ce qui change énormément de choses dans la vie administrative de notre pays. Et cela ne concerne pas seulement les questions fiscales, même si l'Assemblée nationale s'y est beaucoup -peut-être un peu trop- penchée. Je ne doute pas que votre assemblée s'attachera à considérer les conséquences de ses dispositions pour les collectivités territoriales, car il apportera de profonds changements, que les études d'impact ne reflètent qu'imparfaitement, car il est assez difficile de mesurer l'impact de quelque chose qui n'existe pas encore – et sans doute est-ce là une limite de l'évaluation *ex ante*.

Mais ce texte est aussi complexe, parce qu'il n'ouvre pas la porte à toutes les mesures de simplification que chacun a envie de porter. Pour avoir été parlementaire, élu local, je sais combien démange cette aspiration. Mais il ne s'agit pas, ici, d'un texte de simplification. C'est un texte qui pose des principes, comme celui du droit à l'erreur, qui prévoit des expérimentations, et un certain nombre d'autres mesures. Peut-être le Gouvernement a-t-il été un peu loin, et ce projet comporte-il trop d'articles, cela est tout à fait envisageable, mais en revanche, le gouvernement ne saurait agréer, toutes bonnes que soient les idées qui seront soumises au débat, des mesures de simplification qui feraient de ce texte, déjà un peu trop long, je vous l'accorde, un Frankenstein des « bonnes mesures de simplification ». Je rappelle, en revanche, que le Premier ministre a pris une circulaire qui impose un volet « simplification » dans chaque projet de loi. Ce sera le cas sur le projet de loi relatif à l'agriculture -qui pose, par ailleurs, problème puisque des articles concernant l'agriculture ont été supprimés à l'Assemblée nationale. Nous ne vous proposerons pas d'y revenir mais je constate que le monde agricole, au sens socio-professionnel du terme, demande de la simplification, mais peu de ces mesures prospèrent, car il est rare qu'elles ne viennent contrer les intérêts de tel ou tel -un chien aboie dans chaque niche administrative, ce qui explique une bonne part des surtranspositions et de la volonté de préserver des normes. Tenons-nous en donc au « volet » simplification, que l'on retrouve dans la loi de programmation militaire, la loi de programmation pour la justice, la loi « Pacte », portée par M. Le Maire. Je renverrai donc les mesures de simplification à ces débats, qui viendront bientôt devant vos assemblées.

Deuxième sujet de ce texte, l'expérimentation. Nous pensons, et c'est un débat politique que nous avons eu avec une partie des groupes de l'Assemblée nationale, qu'il convient de faire avant de généraliser. Nous proposons ainsi de généraliser la procédure de médiation expérimentée, sous le précédent gouvernement, dans les Urssaf d'Ile-de-France, car l'essai a été conclusif : deux tiers des procédures de médiation engagées ont abouti à une transaction, évitant ainsi aux entreprises d'en passer par un contentieux.

Nous proposons aussi d'autres expérimentations. A l'Assemblée nationale, un certain nombre de députés y ont vu des risques de distorsion entre les territoires. Nous assumons ce choix, en nous montrant attentifs à ce que chaque région engage une expérimentation différente : possibilité de délivrer des papiers d'identité sans justificatif de domicile dans les préfectures, horaires tardifs de l'administration dans les juridictions, lutte contre les surtranspositions, au bénéfice des PME. Partout sur le territoire, ces expérimentations donneront lieu à des conclusions, et je souhaite que les parlementaires

puissent assurer un suivi, parce que tout n'est pas dans les textes et beaucoup est dans les têtes.

Vient, ensuite, le droit au contrôle. Les relations entre l'entreprise et l'administration ne sauraient se limiter au pouvoir de contrôle et de sanction dont dispose cette dernière, qui peut aussi, en confiance, jouer un rôle de conseil. Vous aurez sur ce sujet, je n'en doute pas, un intéressant débat, notamment dans le domaine fiscal. Je pense à la garantie fiscale, avec l'idée qu'un premier contrôle puisse valoir une seconde fois ; à la possibilité de limiter dans le temps le nombre de contrôles d'une entreprise par les administrations quelles qu'elles soient. Comme élu local, il m'est arrivé de voir une entreprise subir neuf contrôles en sept mois, par neuf administrations différentes. C'est un peu la même chose que le maire qui a eu à subir quatre fois l'ouverture d'une tranchée dans les trottoirs, au grand dam des commerçants, jusqu'au moment où il a demandé aux services de se mettre autour d'une table pour établir un plan coordonné. Il en va de même dans l'administration, qui, enfermée dans ses silos, ne se concerte pas assez. Parce que, sans poujadisme, un petit patron n'a pas que ça à faire. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne doit pas exister de contrôle, mais qu'il serait bon d'éviter aux chefs d'entreprise des complications récurrentes, afin qu'ils puissent se concentrer sur la conquête de marchés et la création de valeur. Il s'agit donc d'expérimenter une limitation des contrôles, en optant pour une limitation dans le temps plutôt que par le nombre.

D'autres dispositions, enfin, ont été ajoutées par l'Assemblée nationale. Je pense à la transparence dans la mise en œuvre des pénalités fiscales ; à la publication des statistiques – un amendement du groupe des Républicains que l'administration ne juge pas forcément utile. Je pense aussi à un amendement du groupe de la France insoumise, adopté à l'unanimité, cela vaut d'être souligné, pour une application du droit à l'erreur lorsque celle-ci est commise pour la première fois. Il s'agit de s'assurer que le droit à l'erreur ne devienne pas licence de frauder : se garer sur une place handicapés est une faute, qui doit être d'emblée sanctionnée, de même que la répétition d'une même erreur relève, sauf à arguer de phobie administrative, d'une licence qui mérite sanction. C'est autre chose que se tromper par mégarde dans une case à cocher. L'erreur est humaine mais persévérer est diabolique. Cet amendement mérite d'être conservé, et j'espère qu'il le sera.

Un amendement du Modem a également été adopté, visant à éviter la suspension de l'instruction d'une demande dès lors que la pièce manquante ne lui est pas essentielle. Nous avons tous connu, dans nos permanences, des gens qui ne bénéficiaient pas de l'allocation adulte handicapé, de minima sociaux ou de prestations auxquelles ils avaient droit par manque d'un papier administratif, que ce soit en raison d'un divorce, d'un déménagement ou de la disparition de leur entreprise. L'équilibre se situe, bien sûr, dans la possibilité pour l'administration de contrôler l'effectivité du droit d'une personne sans pour autant lui compliquer la vie à l'excès.

Je pense également à deux amendements du rapporteur, M. Guérini, l'un pour l'expérimentation d'un référent unique dans les maisons de service public dans les quartiers de la politique de la ville, l'autre, qui a suscité beaucoup de commentaires dans les médias, pour la gratuité, avant 2021, des appels à destination de l'administration, auquel le gouvernement a donné un avis favorable, tout en précisant qu'il était onéreux pour les finances publiques -plusieurs millions pour le ministère dont j'ai la charge- et nous avons souhaité que cela prenne effet avant 2021, certes, mais pas dans l'immédiat, parce que casser des appels d'offre en cours pour satisfaire cette exigence coûterait deux fois plus cher aux finances publiques.

Un amendement du groupe socialiste, qui prévoit une protection des agents dans l'application du droit à l'erreur, me paraît également important puisqu'il s'agit de considérer que le droit à l'erreur est aussi une forme de management des agents publics. Nous en avons tous connu qui auraient aimé appliquer des règles en intelligence d'une situation personnelle ou de celle d'une entreprise mais qui ne peuvent pas le faire, soit parce qu'ils n'ont pas la liberté d'initiative soit parce que les règles impliquant leur responsabilité sont trop fortes. Nous avons tous intérêt à ce que ce texte soit aussi un texte pour les agents publics, qui sont les mieux à même, sur le terrain, d'appliquer des mesures qui, tout en se voulant générales, s'apparentent parfois à une rigidité administrative. Lors d'un déplacement dans le département des Hautes-Alpes, la préfète m'expliquait ainsi qu'elle devait appliquer, dans le plus grand lac d'Europe, près de Briançon, à la fois la loi littoral et la loi montagne, ce qui n'est pas simple. On peut considérer que la préfète est à même de proposer des solutions respectueuses de ce que le législateur avait à l'esprit. Là est la question : ouvrir la possibilité, pour des agents publics, selon des règles définies par le législateur, de déroger à des règles générales. Mieux vaut peut-être en passer par cette voie qu'édicter des règles de simplification assorties d'exceptions, sauf à retomber dans le travers de la loi de 2013 du « silence vaut accord », qui a prévu plus de 1400 exceptions. Quand on prévoit 1400 exceptions à un principe général, est-on vraiment dans la simplification ?

Le gouvernement tient à un certain nombre de mesures qui ont fait débat, comme la création d'un avertissement pour l'Inspection du travail, qui, à l'heure actuelle, après un contrôle, n'a que l'alternative de ne rien dire ou sanctionner, sans disposer d'un carton jaune avant le carton rouge.

Je pense également à la question de la réponse que l'administration doit apporter et d'accusé de réception, qui a donné lieu à un débat faussé à l'Assemblée nationale, puisque nous partons du principe que, demain, le droit à l'erreur sera la règle pour l'utilisateur et que c'est à l'administration qu'il reviendra de démontrer l'erreur. Nous avons eu une longue discussion et n'avons pas retenu, *in fine*, cette proposition.

D'autres dispositions ont donné lieu à débat, comme celle du « permis de faire », qui revient à mettre en place un certain nombre de dispositifs destinés à s'assurer que les lois restent bien d'objectifs et non pas de moyens. Prenons l'exemple du logement : l'accessibilité d'un logement pour une personne handicapée, de même que les règles relatives au bruit ou aux particules fines, par exemple, doivent rester des objectifs, sans que la loi, comme cela est le cas aujourd'hui, définisse la manière de l'atteindre, ce qui alourdit le coût de la construction et empêche l'innovation. Laissons aux entreprises le soin d'imaginer les moyens d'atteindre l'objectif, et faisons confiance aux acteurs économiques.

Nous avons, dans le même esprit, adopté un amendement sur la petite enfance, auquel les élus locaux seront sensibles et qui répond à leurs interrogations sur les coûts de construction et de gestion des crèches municipales. Bref, faire des lois d'objectifs et non pas de moyens, c'est accepter moins de réglementation.

Nous souhaitons, lorsque l'examen de ce texte sera venu à son terme, associer le Sénat à un suivi mensuel de son application. Entendons-nous bien, il ne s'agit pas de soumettre les décrets au parlement, ce qui contreviendrait à la séparation des pouvoirs, mais de vous saisir pour avis des textes d'application quels qu'ils soient. Avec ce que l'on a appelé, dans ce texte, le Conseil de la réforme, vous aurez ainsi l'occasion de suivre son application pour que les pouvoirs que vous allez déléguer à l'exécutif se traduisent bien par une



modernisation de l'action publique. Les tentatives de simplification se sont trop souvent soldées par un simple succès d'estime, parce que les normes résistent, pour de bonnes raisons.

Il y a également débat sur les transpositions qui vont nous arriver, notamment pour les PME. Nous avons eu un long débat, notamment, sur la question de l'application de l'information sur le TEG (taux effectif global) pour les petites entreprises. C'est une surtransposition, sur laquelle le gouvernement a proposé un amendement de compromis dont j'imagine que nous rediscuterons. Toute la difficulté, dans la lutte contre les surtranspositions, c'est qu'elles sont souvent faites non pas pour embêter les gens, mais pour adresser un signe positif de la France aux directives européennes. Mais l'enfer est pavé de bonnes intentions, et à force de surtransposer par rapport à nos voisins européens, on se crée des difficultés.

Nous avons exclu trois thèmes seulement du droit à l'erreur : la sécurité alimentaire, la sécurité -ce qui relève de la loi pénale, notamment les atteintes à la sûreté de l'Etat et le terrorisme- et l'environnement, enfin, étant cependant entendu qu'un certain nombre de dispositions du texte touchent à la politique environnementale.

Nous avons à résoudre un paradoxe : les Français aiment leurs services publics, mais pas trop leur administration ; ils apprécient le fonctionnaire qu'ils connaissent, le professeur de leurs enfants, l'agent municipal, mais ils sont assez critiques sur les fonctionnaires en général. Il ne s'agit pas de mettre en cause les agents publics, mais bien plutôt de constater que la puissance publique n'a pas toujours été aussi souple que ne le sont les agents publics eux-mêmes.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Au-delà de la déclaration d'intention, quelle est la portée réelle de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi ? Ne pensez-vous pas que des objectifs tels que le conseil, l'accompagnement loyal des usagers ou la réduction des délais administratifs ne sont pas déjà des principes cardinaux pour l'ensemble des fonctionnaires ? N'est-ce pas édicter inutilement un principe déjà à l'œuvre ?

Le projet de loi comporte douze articles d'habilitation qui prévoient dans la plupart des cas plusieurs ordonnances portant sur des domaines variés. En quoi la simplification administrative nécessite-t-elle d'en passer par des ordonnances plutôt que par une législation directe par le Parlement ? Vous engagez-vous à ce que l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de ce projet de loi fassent l'objet d'une ratification expresse par le Parlement ?

Vous vous êtes exprimé sur les expérimentations, dans lesquelles je ne vois pas un choix aussi positif que vous. Craignons une loi qui serait différente d'un département à l'autre. J'ai eu l'occasion de voir ce que donnait, au sein d'un département, l'indépendance de chacun des bureaux des Urssaf : des règles différentes à dix kilomètres de distance, au détriment des usagers.

Vous proposez d'instituer un droit à l'erreur au profit de tout usager de l'administration. Comment pourrez-vous mettre en œuvre cette mesure tout en assurant le respect des principes de légalité et d'égalité devant la loi ? Quant au droit au contrôle, puisque l'administration pourra refuser de l'effectuer de façon discrétionnaire, notamment si elle juge qu'il aurait pour effet de compromettre le bon fonctionnement d'un service, ne sera-t-il pas en définitive qu'un droit théorique jamais mis en œuvre ?

En matière fiscale, le droit à l'erreur existe déjà : les pénalités ne sont pas appliquées lorsque le contribuable est de bonne foi, et il appartient à l'administration de démontrer le contraire. De même, en matière douanière, l'administration fait d'ores et déjà usage de sa faculté transactionnelle pour diminuer ou supprimer les pénalités lorsque le contribuable est de bonne foi -une faculté utilisée dans 99 % des cas. En quoi le projet de loi modifie-t-il cela ? L'expression de « droit à l'erreur » n'est-elle pas abusive pour désigner la réduction des intérêts de retard, qui constitue bien davantage une incitation financière à la régularisation ?

J'ai enfin deux dernières questions. La première concerne l'article 15 *bis*, dont mon collègue Jean-Claude Luche a la charge, mais il m'autorise à vous la poser. Elle concerne la désignation des responsables des maisons de service au public comme référents uniques dotés de pouvoir de décision. Comment l'agent d'une administration, ainsi désigné, règlera-t-il les questions relevant d'une autre administration que la sienne ?

L'article 17 *bis*, enfin, crée un supermédiateur pour les entreprises. Quel en est l'intérêt, sachant que chaque administration propose déjà un service de médiation ?

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – Si l'intention est bonne, le texte est un peu complexe, voire fourre-tout, jusqu'aux crèches municipales que vous avez évoquées. Les élus ont besoin d'un Etat partenaire plutôt que censeur. Vous avez évoqué la loi littoral et la loi montagne : sur ces sujets comme sur d'autres, je puis vous dire que pour l'heure, le préfet applique ces lois à la lettre, quand bien même il s'agit, pour le conseil municipal d'un village en déshérence, de justifier une construction pour ramener un peu de vie. Bref, il s'agit pour moi de faire en sorte que notre pays prospère au mieux.

J'en viens à mes questions. En quoi ce projet de loi se distingue-t-il, au-delà de son titre, des projets de loi de simplification ou « portant diverses dispositions » que le Parlement est appelé à examiner régulièrement ? On pressent ainsi une trop grande instabilité, et les citoyens plus que nous encore.

Pensez-vous que l'on simplifie le droit en créant un grand nombre de dispositifs et de droits nouveaux, certes louables dans leur intention mais dont la mise en œuvre pratique et l'articulation sont loin d'être évidentes ? Je pense par exemple aux divers dispositifs d'information des administrés -publication et opposabilité des instructions et circulaires, généralisation du rescrit, création du certificat d'information ; en multipliant les droits théoriques, ne risque-t-on pas d'épaissir un maquis administratif bien réel, dans lequel seuls les plus avertis se retrouvent ?

La nouvelle portée juridique donnée aux circulaires par l'article 9, y compris lorsqu'elles sont erronées, ne va-t-elle pas faire d'elles de véritables règlements de droit commun ?

Pour mettre en place l'« administration qui accompagne, qui s'engage et qui dialogue avec les usagers » que vous appelez de vos vœux, le projet de loi crée un grand nombre de dispositifs nouveaux, dont certains seront très chronophages pour nos fonctionnaires. Comment concilier cet objectif avec celui qui va aboutir à supprimer 120 000 postes de fonctionnaires sur la durée du quinquennat ?

Le projet de loi comporte actuellement un titre consacré à la remise de divers rapports. Si l'on cumule les rapports, les rapports d'évaluation, les comptes rendus ainsi que

les évaluations comptables et financières, le projet de loi ordonne la remise de documents portant sur une cinquantaine de dispositions. Lorsque l'on sait que le pourcentage de remise des rapports de droit commun sur la mise en application des lois ne dépasse pas 50 % l'année qui suit leur entrée en vigueur, comment comptez-vous faire pour remettre en temps et en heure la majorité des rapports qui incombent au Gouvernement ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Comme le groupe de la France Insoumise à l'Assemblée nationale, on peut ne pas partager notre constat. La loi est-elle trop complexe ? La puissance publique est-elle assez claire dans ses engagements ? Ne surtransposons-nous pas les directives ? L'action publique est-elle simple pour nos concitoyens et pour les entreprises ? Le Gouvernement estime que non – on peut toujours faire plus simple, plus efficace, mais la sédimentation des réglementations et des volontés n'a pas poussé à supprimer les anciennes couches. Face à quoi le président Mélenchon a eu, à l'Assemblée nationale, des paroles fortes : nous désarmerions l'État.

Oui, la loi est parfois complexe, alors que nul n'est censé l'ignorer. Étudiant en droit, j'avais appris que le *Journal officiel* devait être consultable le lendemain de sa publication, mais les particuliers et les entreprises en ont rarement connaissance ! Le Gouvernement, de plus, ne publie pas forcément les rapports ou les décrets à temps. Parfois, je suis enjoint de signer des décrets qui auraient dû l'être sous le premier septennat de François Mitterrand -j'étais alors en maternelle... Cette complexité est parfois due également aux parlementaires, qui acceptent de voter ces lois, ou qui en rajoutent. Nous avons tous une pierre dans nos jardins.

Si nous partageons l'idée que la bureaucratie administrative discrédite l'État au lieu de le servir, alors il faut en sortir. Deux solutions sont possibles : soit tous les deux à trois ans, nous toilettons les textes par des mesures fourre-tout réunies dans une grande loi de simplification. Soit nous décidons de principes généraux. Le gouvernement précédent avait tenté d'instaurer la règle qui veut que le silence de l'administration vaut accord ; mais elle pose tellement de problèmes dans certains secteurs, comme le nucléaire ou la sécurité alimentaire, qu'il y a 1 400 exceptions à ce principe ! Ne travaillons pas de manière idéologique. Monsieur le rapporteur, ce n'est pas un texte fourre-tout, même si d'autres ministères sont tentés de profiter du véhicule.

Nous déclinons trois principes, qui visent un changement de comportement : le droit à l'erreur, le droit au contrôle, et le permis de faire. Que j'aie évoqué les crèches ne trahit pas le caractère fourre-tout de ce texte, mais témoigne du fait que le permis de faire peut se décliner dans tous les champs de l'action publique : le gouvernement avait pris l'exemple du logement, l'Assemblée nationale a rajouté les crèches. D'autres secteurs pourraient être concernés. C'est un texte de projets et de principes, avec des exemples. Le droit à l'erreur s'appliquera, y compris par défaut, dans tous les champs de l'action publique, même si ce texte posera peut-être des difficultés d'interprétation jurisprudentielle ou de formation des agents publics.

Madame Gruny, mieux vaut expérimenter avant de généraliser. Auparavant, on faisait l'inverse. La République est décentralisée mais le Gouvernement, le Parlement, le Conseil constitutionnel n'arrivent pas à s'adapter à la vie de tout un chacun... L'agent public doit avoir la liberté d'adapter une règle qui lui semble mal se conformer à une situation individuelle, tout en restant fidèle à l'esprit de la loi. Maire, j'ai reçu la mère d'un enfant souffrant d'une maladie neuro-dégénérative qui ne lui laissait que huit mois d'espérance de vie. Elle disposait de faibles ressources. Selon la Maison départementale des personnes

handicapées (MDPH), véritable mur administratif, elle n'aurait son allocation pour handicap que neuf mois après, et on ne pouvait rien y faire. J'ai pu débloquent la situation car la vice-présidente du Conseil départemental était mon adjointe. L'agent public aurait probablement aimé aider cette personne, mais sa liberté administrative était limitée par le carcan réglementaire. La bureaucratie détériore le sens du travail bien fait et de l'intérêt général. C'est l'application bête et méchante de règles, inventées de bonne foi pour le général mais ne s'appliquant pas au particulier, qui créent du surpoids administratif, et qui désespèrent les agents publics. C'est pourquoi le gouvernement a accepté un amendement du groupe socialiste de « conduite du changement » pour plus de liberté individuelle des agents, au lieu que l'administration soit un monstre froid et absurde. Certes, il n'est pas simple d'atteindre un équilibre entre l'application générale de la loi de la République sur le territoire et le fait de laisser un minimum d'initiative aux agents publics pour adapter les règlements aux situations individuelles. Quand dépasse-t-on la volonté du législateur ? Nous devons continuer à y réfléchir.

Le texte comporte douze articles d'habilitation car certaines choses complexes nécessitent de recourir à des ordonnances. Je m'engage à une ratification expresse et à vous soumettre pour avis les ordonnances avant leur publication, pour une coconstruction conforme à la volonté du législateur, avant et après l'adoption de la loi.

L'Assemblée nationale s'est montrée critique sur le fait que l'État ait des délais de réponse plus longs que ce qu'il demande au citoyen ou à une entreprise. Mais l'État, garant de l'intérêt général, a besoin de réaliser des enquêtes et d'approfondir un dossier avant de répondre. Même si l'État doit être plus réactif, on ne peut pas lui demander de répondre aussi rapidement, en 15 jours, que ceux qui défendent un intérêt privé. Il y a des administrations très efficaces, comme celle des finances publiques, qui répond très rapidement, tandis que d'autres, comme les Urssaf, pourraient faire davantage d'efforts pour être plus empathiques avec les entreprises. N'oublions pas, avant de critiquer, que souvent, le président d'une Urssaf locale est un patron de PME, de même que le président du Régime social des indépendants (RSI) est un artisan... Nous devons réduire davantage les délais, pour respecter les entreprises et les citoyens.

Qu'attend-on du droit au contrôle ? L'entreprise ne va pas demander à l'Urssaf de venir la contrôler. Mais si l'on change de paradigme, l'Urssaf sera présente autant en contrôle qu'en conseil, pour que l'entreprise paie ce qu'elle doit, sans plus. Ce droit au contrôle rajoute un argument supplémentaire au droit à l'erreur. Il sera inopérant si l'on rajoute trop de critères. Ainsi, je vous propose de revenir sur le texte de l'Assemblée nationale concernant la garantie fiscale. Si le premier contrôle est opposable au second, l'administration va renâcler à réaliser ce contrôle. Or la situation peut évoluer. Ainsi, j'ai donné des consignes différentes sur le contrôle des certificats d'économie d'énergie des entreprises après avoir pris connaissance des scandales révélés par Tracfin. Cela relèverait du bon sens de dire qu'un seul contrôle suffit, mais cela rendrait les contrôles inopérants. Considérons les contrôles comme un conseil, pour savoir si l'on fait bien ou non son travail – comme un étudiant considérerait un concours blanc... Un chef d'entreprise donnait des bons cadeaux à ses salariés en fin d'année. Cela ne posait aucun problème pour les salariés en CDI, mais ces cadeaux étaient considérés comme une aide de salaire pour ceux en CDD. Il aurait dû payer des cotisations dessus, et il ne l'a pas fait ? Fraude... Il aurait posé la question, restée sans réponse, à l'administration, et a été pénalisé, alors que le droit au contrôle lui aurait permis de bénéficier de conseils. Le droit au contrôle n'est pas automatique. Tentons l'expérience, au Parlement de vérifier dans un ou deux ans si elle fonctionne...

Je ne suis pas d'accord avec vous sur les douanes. Nous introduisons un rescrit douanier et un rescrit en cours de contrôle. Le ministre engage ainsi la responsabilité des douaniers pour la transaction. Parfois, je reçois des parapheurs pour la remise d'une somme réclamée à la suite d'un contrôle douanier, alors que la réglementation n'est pas claire et que l'entreprise ne serait pas en faute... Ce n'est pas sain, car le ministre fait souvent confiance au directeur de son administration. Je reçois beaucoup plus rarement de tels parapheurs de l'administration fiscale, sur laquelle les douanes devraient prendre exemple.

Je n'approuve pas non plus votre position sur le médiateur ou le référent unique : lorsque le problème est simple, la réponse est simple, puisqu'elle ne concerne qu'un service. Cela devient plus complexe lorsque la lettre du texte pose plusieurs problèmes. On crée alors des cellules d'intervention, en plus de l'action du cabinet du maire... Le référent unique a été expérimenté dans les caisses d'allocations familiales (CAF), qui traitent différentes questions, comme la dépendance ou la petite enfance, afin de sortir de problèmes administratifs résultant de la complexité administrative. Le modèle du médiateur est celui de Bercy. Pourquoi un référent unique ? De nombreux citoyens ont des difficultés, d'origine sociale, dans leur rapport à l'administration. Dans les quartiers relevant de la politique de la ville, 55 % des personnes n'ouvrent pas leurs courriers administratifs ; 15 % des personnes qui ont droit à des prestations ne les demandent pas, car elles n'ont pas compris qu'elles pouvaient les demander ou parce que c'est trop compliqué. Le référent unique ne fait pas « à la place » de la personne, mais l'aiguille. C'est de la médiation sociale.

**M. Michel Vaspert.** – Avec Claude Nougein, nous avons publié un rapport sur la transmission d'entreprises. Nous avons proposé 27 mesures dans une proposition de loi, dont le rescrit que vous citez. Certaines entreprises, certains conseils d'entreprise, même, craignent d'interroger l'administration fiscale. Le rescrit pourrait être davantage utilisé. Nous avons envisagé son anonymisation. Y avez-vous réfléchi ?

La semaine dernière, nous débattions de la loi Littoral en séance publique. La secrétaire d'État, Mme Brune Poirson, nous a opposé une fin de non-recevoir. Comment, face aux positions du ministre de l'environnement, pourriez-vous modifier la loi Littoral de 1986 ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Le Sénat est particulièrement mobilisé sur le secteur du logement, au travers de la conférence de consensus et le futur projet de loi « Evolution du logement et aménagement numérique » (ELAN). Le permis de faire pourrait être mis en œuvre par voie d'ordonnance dans le secteur de la construction. Pourquoi ne pourrait-il pas s'étendre à d'autres secteurs -même si votre projet de loi est un texte de principe ? Je pense notamment aux agriculteurs ou aux collectivités territoriales.

En quoi le permis de faire peut-il créer un choc d'offre dans le secteur de la construction ? Vous prévoyez un délai de quinze mois pour deux ordonnances. Si l'année 2017 a été importante pour la construction, les chiffres baissent depuis la fin de l'année et l'année 2018 sera difficile. Il faudrait que ce choc se produise rapidement.

Vous savez que nous n'aimons pas beaucoup les ordonnances, même si vous souhaitez associer les parlementaires et les professionnels à leur rédaction. Or, elles fleurissent en ce moment... Vous indiquez que nous passons d'une logique de moyens à une logique de résultats ou d'objectifs. Le secteur de l'assurance sera dubitatif, car vous ne définissez pas les conséquences en matière assurancielle. De même, les professionnels de la sécurité incendie s'inquiètent d'un risque de moindre protection de nos concitoyens.

**Mme Michelle Meunier.** – C’est un texte complexe et très divers, qui me laisse perplexe, même si nous partageons votre esprit d’ouverture et de bienveillance. Les sujets de la petite enfance -qu’on pourrait étendre aux aidants familiaux, qui doivent être relayés -sont loin d’être uniquement techniques : ils concernent les compétences des collectivités locales à différents niveaux -habilitation des assistantes maternelles par le département, ouverture des crèches par les mairies. Au-delà de la réglementation, nous aurions intérêt à avoir un vrai débat parlementaire, plutôt que de voter une habilitation qui n’est pas très opportune.

**M. Jérôme Durain.** – Merci pour votre intervention riche et dense. Nous vous rejoignons sur la philosophie de ce texte, qui veut plus de modernisation de l’action publique que de simplification et s’inscrit par là dans un mouvement initié par Jean-Luc Warsmann et Thierry Mandon. Nous approuvons le principe de bienveillance, le droit à l’erreur, le rescrit, le droit au contrôle, l’expérimentation... S’agissant des moyens cependant, les interventions sont supposées être faites par les administrations à ressources et effectifs constants. La simplification pourra-t-elle être mise en œuvre malgré l’économie de 120 000 postes annoncée ? Ou bien faut-il penser, puisque vous avez parlé, tout à l’heure, de « bureaucratie » que cette cure d’amaigrissement vient s’inscrire au service de la politique de simplification que vous entendez mettre en œuvre ?

**Mme Christine Lavarde.** – Dans le dossier de presse qui accompagnait la présentation de la loi en juillet dernier, vous mentionniez 1,5 milliard d’euros de crédits pour la formation professionnelle des agents publics. S’agit-il du recyclage d’anciennes opérations ou de crédits nouveaux pour accompagner des transformations ?

Un amendement de l’Assemblée nationale a listé l’ensemble des procédures qui seront totalement dématérialisées d’ici à 2020. Gardons, même si l’État développe partout le numérique, des points d’accès à l’outil numérique où des agents publics, qui peuvent avoir plusieurs compétences, aident les usagers à appréhender cet outil, que ce soit en milieu urbain ou rural.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – M. Parent vous répondra sur les rescrits. Dans le projet de loi relatif à la fraude fiscale, qui sera présenté au printemps, le gouvernement propose de publier les principes généraux des rescrits tout en conservant l’anonymat des données, afin que chacun puisse se prévaloir de la doctrine dans une situation similaire.

Je me rapprocherai de la Secrétaire d’État Brune Poirson sur le sujet de la loi Littoral. Par définition, elle a raison ! J’avais plutôt à l’esprit, lorsque j’ai évoqué l’exemple des Hautes-Alpes, une interprétation entre deux contraintes. Je ne sous-estime pas les questions d’agriculture et d’environnement, secteurs dans lesquels les complexités sont multiples, car on touche à la nature, à la sécurité alimentaire, à la surtransposition...

Madame Estrosi, je suis très ouvert : l’Assemblée nationale a rajouté le secteur de la petite enfance ; sur le permis de faire, on peut en rajouter d’autres. Mon cabinet est à votre disposition pour y réfléchir. Le choc d’offre n’est pas, à mon sens, l’objectif premier du permis de faire, même si j’espère qu’il y contribuera. Il sera davantage provoqué par le projet de loi de MM. Mézard et Denormandie, qui sera débattu après la conférence de consensus. Je perçois le permis de faire davantage comme un choc d’innovation. On empêche les entreprises françaises d’innover et d’exporter leurs brevets et leur intelligence par des réglementations -ainsi pour les voitures sans conducteur, dont la situation a été débloquée par l’intervention d’Emmanuel Macron, ministre de l’économie, auprès de France Expertise. Si l’on se centre sur les buts et non sur les moyens pour les atteindre, on évite de favoriser, par la

barrière des coûts, l'activité monopolistique de personnes ne faisant qu'en raison de la réglementation. Laissons aux jeunes chefs d'entreprise, aux créateurs, le soin d'imaginer les moyens. Qu'importe la manière dont le tuyau arrive dans l'appartement s'il n'y a pas de particules fines... Le coût de la construction n'est pas pour rien dans les difficultés du choc d'offre, à cause de l'accumulation de normes.

J'ai été interrogé à l'Assemblée nationale par Marie Guevenoux sur les incendies et les garanties de sécurité. La Fédération française des métiers de l'incendie sera consultée. Il en sera de même pour les secteurs du handicap, les mesures environnementales, le bruit... Il existe de nombreuses bonnes raisons pour ne pas faire de simplification, mais il y a énormément de normes... Il faut à la fois rassurer et permettre l'innovation.

Nous souhaitons aller vite en recourant aux ordonnances : le délai de 15 mois est un maximum. Si vous proposez un amendement pour réduire ce délai, je le regarderai avec bienveillance, même si nous devons nous accorder avec le ministre du logement ; je ne suis pas seul décideur.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Pourquoi ne pas inscrire directement cela dans le marbre ? La conférence de consensus a traité du sujet sur le projet de loi ELAN, et le gouvernement a pris des engagements sur des chapitres importants, comme le droit de la copropriété ou la réforme du logement social. Il était convenu, face au consensus des acteurs, de ne pas passer par la voie des ordonnances.

**M. Jean-François Husson, président.** – Vous avez déjà gagné le débat dans l'esprit.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Sans doute, mais ce que vous dites est un peu contradictoire avec votre volonté de voir engager la concertation avec les professionnels sur d'autres sujets.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – C'est l'un ou l'autre ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Disons que je suis ouvert à un compromis pour aller plus vite et être plus efficace.

Si l'on retire des thématiques, madame Meunier, au motif qu'elles méritent un débat plus global, on ne fera pas beaucoup de débats... L'Assemblée a voté à l'unanimité l'introduction de l'exemple des crèches, en partant d'un thème avant de généraliser. C'est un procédé de bonne intelligence. Si l'on élargit à la politique familiale, aux aidants, cela peut aller assez loin. Conservons le sujet des crèches.

Si j'étais facétieux, je vous rappellerais que la non augmentation du point d'indice de la fonction publique nous a fait réaliser 12 milliards d'euros d'économies, à comparer avec les 7 milliards résultant de la suppression de 100 000 postes sur le quinquennat. Le Gouvernement a prévu 1 milliard d'euros de crédits pour la formation des agents publics durant le quinquennat, chiffre augmenté de 1,5 milliard d'euros récemment. Il faut former les agents à la numérisation, même si la machine ne remplacera jamais la médiation sociale. Jean-Paul Delevoye, alors médiateur de la République, avait intitulé un rapport *La société au bord de la crise de nerfs*. On peut aussi s'interroger sur le zéro numéraire. Indépendamment de ce 1,5 milliard, 700 millions d'euros dont 200 millions cette année seront attribués à des appels à projets de l'administration, qui seront lancés le 15 mars prochain par le délégué

interministériel à la modernisation de l'action publique. Il est faux de dire que la simplification ou la numérisation ne feront pas faire d'économies. La déclaration en ligne a permis à la Direction générale des finances publiques de réaliser des économies d'échelle. Espérons que la simplification des procédures judiciaires, prévue par la loi de programmation de la justice, et davantage de numérisation des procédures par le ministère de l'intérieur, permettront à la police de dépasser le stade de *Pinot, simple flic* pour déployer plus d'agents sur la voie publique.

**M. Henri Cabanel.** – Je partage la philosophie du texte. L'administration, au-delà du contrôle et de la sanction en cas de non-respect de la loi, centrera son action sur le conseil. Nous rencontrons de nombreux maires ruraux excédés par une administration départementale tatillonne, tout entière régie par le contrôle et la répression. Comment changerez-vous cet état d'esprit ? Fixons une doctrine pour aider les agents publics à interpréter les situations, pour plus d'équité entre les territoires, quel que soit l'endroit concerné ou l'agent qui traite le dossier.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Je partage l'avis de Michèle Meunier : la petite enfance est un sujet important. Certes, c'est l'Assemblée nationale, qui a inscrit ce sujet dans le projet de loi, mais sur proposition gouvernementale.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – C'est une idée de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé une habilitation dans un esprit de coconstruction. Si le Sénat veut supprimer ce point, le Gouvernement n'en prendra pas ombrage... En multipliant les sujets, on simplifie en général sans trouver d'exemples concrets.

Je n'ai pas d'autre réponse que ma bonne foi, monsieur Cabanel : la majorité des agents publics s'engagent au service de l'intérêt général et ont le souci de bien faire, quelle que soit leur position dans l'administration. Les problèmes viennent soit d'une réglementation tatillonne, soit d'un mauvais management. À tous les échelons, il y a du désespoir, du manque de sens ou d'initiative. Ce projet de loi est une façon de leur dire qu'on leur fait confiance. En leur laissant la liberté d'interpréter la doctrine, de caractériser une fraude, on renforce leur liberté individuelle, on rend leur métier plus intéressant et mieux conforme à leur engagement. C'est le problème de toute administration, qu'elle soit publique ou privée. Les ministres et les directeurs d'administration centrale doivent faire passer le message que les choses ont changé. Si rien n'a changé d'ici trois à cinq ans, nous aurons échoué. J'aurais aimé que les inspecteurs s'appellent plutôt les « conseillers ». Ne sous-estimons pas les grandes avancées administratives proposées. L'avertissement dans le cadre de l'inspection du travail en est une, et qui n'est pas encore gagnée.

Ce texte doit servir le « service après-vote » : il faut former les agents, leur faire confiance, et que les citoyens aient davantage confiance dans l'administration. Dans ma commune, je recevais énormément de personnes qui n'avaient pas eu de réponse de l'administration. Accepter que rien ne change et continuer ainsi aboutit au clientélisme, partir d'exemples précis pour remonter au général, afin d'essayer de changer le processus administratif et de résoudre les problèmes, c'est faire de la politique. Il n'y a pas mieux, pour un agent public, que de recevoir un « merci » de quelqu'un qui voit se résoudre un problème administratif.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – L'État doit être un partenaire et non un censeur...



**M. Jean-François Husson, président.** – Merci, monsieur le ministre, de votre liberté d'esprit. En creux de l'intitulé de ce projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance », on devine la recherche d'une plus grande efficacité. Pourquoi ne pas inclure ce terme dans le titre ? Nous partageons votre esprit de coconstruction.

### **Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques**

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Mon administration est fière que le projet de loi étende certaines de nos pratiques à d'autres ministères. Si nous avons été précurseurs, par exemple avec le rescrit, c'est que nous avons conscience que la législation que nous appliquons est complexe et que nous nous sommes rendu compte que notre image n'était pas bonne, ce qui nuisait, en fait, aux entreprises et aux particuliers, qui se trouvaient dissuadés de faire appel à nos conseils. Nous avons donc beaucoup amélioré notre offre de services pour accroître la sécurité juridique.

Notre administration laisse une certaine latitude aux responsables locaux, qui sont sur les territoires les interlocuteurs des entreprises et des particuliers, pour appliquer la loi avec intelligence. Ce n'est pas que nous ne soyons pas respectueux des textes que nous devons mettre en œuvre : au contraire ! Notre slogan est l'application mesurée de la loi fiscale. Nous pensons que, dans certaines limites, la lettre du texte doit être complétée par son esprit, et que, face à certaines situations particulières, il est de bon sens et même, parfois, légitime, de ne pas appliquer les textes, car ceux-ci, qui traitent de tous les cas, ne sauraient prévoir chaque configuration. La société de confiance, c'est aussi faire confiance à l'agent public local : c'est ce que nous faisons depuis longtemps.

Bien sûr, pour transformer les pratiques en ce sens, il faut du temps et de la ténacité : cela ne se fait pas en pressant sur un bouton ! Mais on y arrive, tout simplement parce que les agents publics sont aussi nos concitoyens et qu'ils sont évidemment sensibles à l'image que la société leur renvoie et à la qualité de leur relation avec les usagers. Désormais, nous ne travaillons plus dans un climat de suspicion. Par exemple, au début des années 2000, nos agents avaient coutume de répéter : « On n'est pas chez Darty ! ». On ne le dit plus du tout.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – C'est que Darty a disparu !

**M. Bruno Parent.** – Il faut faire confiance à l'intelligence locale, compter sur la fierté du service rendu, spéculer positivement sur le fait que des relations apaisées valent mieux pour tout le monde que des relations tendues. C'est ainsi que nous construisons cette culture, évidemment toujours perfectible ! La continuité de l'effort est aussi essentielle que la valeur de l'exemple.

Longtemps, l'administration centrale a accepté de traiter les rescrits de manière anonyme. Mais nous avons compris que ces rescrits étaient souvent déposés par des sociétés de conseil, qui facturaient ensuite notre réponse à leurs clients. Dans un esprit de service public, il nous a semblé normal qu'un contribuable voie traiter son rescrit gratuitement -dans certains pays, c'est payant ! C'est pourquoi nous sommes revenus sur l'anonymisation. Nous ne nous résignons pas à ce que les contribuables répugnent à poser une question à l'administration par crainte d'une sorte de retour de flamme. C'est peut-être notre image, mais ce n'est pas notre pratique ! La preuve : les agents qui traitent les rescrits ne sont pas ceux qui réalisent les contrôles. M. Édouard Marcus, qui m'accompagne, est le chef du service

juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques : il n'est pas responsable du contrôle fiscal. Je conçois que ce type d'information soit peu accessible à des particuliers, mais les cabinets de conseil qui déposent des rescrits anonymes le savent fort bien.

L'intelligence locale, une certaine marge de manœuvre, une adaptation aux situations particulières : tout cela suppose de résister à la tentation -y compris pour les instructions internes- de rédiger des textes extrêmement pointilleux et détaillés qui, avec les meilleures intentions du monde, enserrent, encadrent et, quelquefois, sclérosent. Par exemple, le texte, très ancien, qui régit la remise gracieuse, ne donne comme seule indication que « la gêne et l'indigence ». Nous sommes loin de la loi bavarde ! C'est sur le fondement de ces deux mots que les agents apprécient au mieux ce qui ne peut se mettre en équation. Sous une autre législature, je m'étais opposé à ce que cette formule soit glosée. La loi doit fixer des principes généraux et il faut faire confiance à l'autorité légitime, sous l'autorité du ministre, pour l'appliquer avec intelligence -quitte à rendre régulièrement des comptes. Mon expérience professionnelle montre qu'à chaque fois qu'on fait confiance en donnant des marges de manœuvre, on a de meilleurs résultats qu'en encadrant de manière tatillonne et systématique.

**M. Jean-François Husson, président.** – Certes, mais les députés ont déjà fait passer le projet de loi de 40 à 70 articles... ce qui ajoute peut-être de la précision, mais pas de la concision !

**M. Bruno Parent.** – Je ne me prononcerai pas sur l'activité parlementaire. La loi fiscale est particulièrement complexe : il ne faut pas se faire tomber sur le pied le code général des impôts, pas plus que celui des procédures fiscales ! Il y a des exigences constitutionnelles que vous connaissez mieux que moi. Pour autant, il reste des marges de manœuvre, et il est inutile de donner des définitions trop précises à des concepts qui vivent bien leur vie.

Prenez, par exemple, la bonne foi. Elle n'est pas définie dans les textes qui régissent notre activité. Comme la charge de la preuve nous incombe, la bonne foi est présumée. La question devient de savoir par quel canal l'administration doit-elle passer pour démontrer qu'il y a intentionnalité et donc manœuvre délibérée. La définition de la bonne foi est donc en creux, puisqu'elle est présumée. En revanche, il faut définir très précisément les obligations qui pèsent sur nous, lorsque nous devons démontrer qu'il n'y a pas de bonne foi. C'est un système juridiquement assez pertinent, car définir le concept de bonne foi ouvrirait des débats sans fin.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Vous avez reçu nos nombreuses questions. L'annualité des lois de finances complique la vie des entreprises, les différents niveaux de décision aussi. Lors d'un contrôle fiscal, on peut en effet discuter de la bonne foi avec l'inspecteur, mais il faut aller trouver son supérieur hiérarchique pour trancher. Jusqu'où ira l'autonomie des agents ? L'opposabilité à l'administration d'un premier contrôle ne va pas de soi. Pourtant, sur le calcul des avantages en nature, l'expérience prouve que cela fonctionne bien avec l'Urssaf.

L'article 7 habilitera le Gouvernement à prendre des mesures législatives pour développer la relation de confiance. Une telle évolution relève-t-elle du domaine de la loi ? Les effectifs dédiés au contrôle fiscal pourraient-ils être affectés à la relation de confiance et non plus au contrôle *a posteriori* ? Comment allez-vous aussi traduire cette orientation dans les indicateurs de performance de votre administration, dans l'appréciation des agents, de leurs résultats et de leurs qualités professionnelles ?

La Cour des comptes vient justement aujourd'hui d'apporter quelques précisions sur le système des remises. Qu'en dites-vous ? Pouvez-vous nous donner des statistiques sur les remises des pénalités ?

Vous êtes dans un carcan administratif sur la forme des courriers, les signatures pour éviter les vices de forme, etc. C'est gênant. La charte du contribuable n'est plus éditée en format papier, il faut aller sur un site : à mon avis, elle ne doit être que rarement éditée.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – Moi qui suis un élu de terrain, la direction générale des finances publiques n'est pas le service qui me préoccupe le plus.

Nous avons besoin d'une administration partenaire et non d'un censeur, d'un conseiller plutôt que d'un inspecteur. Il faut diffuser cet état d'esprit à tous les échelons. Les contribuables les plus démunis ont peur d'aller voir un conseiller, notamment parce qu'il y a de moins en moins de trésoreries sur le territoire.

J'ai été président du syndicat mixte gérant un aéroport financé principalement par des subventions locales, qui faisait face à une procédure contentieuse relative à la TVA sur ses participations. Nous, élus, essayions de défendre l'intérêt général de l'aéroport et nos conseillers nous disaient que l'administration se trompait. Et nous avons dû engager des procédures coûteuses relatives à la récupération de la TVA.

Quel est le montant annuel des remises de pénalités accordées à l'échelon national et local ? Quand on défend l'intérêt général, le retour sur investissement est-il intéressant ?

**M. Bruno Parent.** – Je suis évidemment sensible à l'instabilité de la loi. On en renvoie la responsabilité aux fonctionnaires. Ma longue expérience me conduit à relativiser cette affirmation. Il peut arriver qu'à un objectif premier, l'on ajoute des dispositions pour éviter un effet d'aubaine ou certaines pratiques. Les garde-fous et les précautions qui alourdissent la loi sont fondamentalement des choix politiques dont les contribuables sont les victimes.

Au sein de mon administration, en attrition de moyens, la formation professionnelle représente 5 à 6 % de la masse salariale. Elle est permanente, parce que la norme que nous sommes chargés d'appliquer est très instable. Nous ne nous complaisons pas dans la complexité !

Vous avez évoqué le recours hiérarchique. Dans toute grande entité humaine, il faut du contrôle qualité -le recours hiérarchique, le conciliateur départemental, le médiateur. Il existe toutes sortes de recours. Le contribuable dit : « Je veux un regard neuf sur ma situation. » C'est vrai, il peut y avoir des erreurs à corriger. Nous revendiquons le droit à l'erreur pour nous-mêmes parce que la législation est complexe.

Nous fournissons beaucoup d'efforts pour expliquer que le recours est un droit dont nous ne tirons aucune conclusion. Il n'y a pas de retour de flamme. Fondamentalement, l'institution ne fonctionne pas ainsi. Ce n'est pas notre mentalité. On pourrait penser que la hiérarchie n'a pas envie de désavouer sa base. C'est méconnaître le travail de juriste. Intellectuellement, un juriste veut non faire plaisir à son collègue, mais apporter sa contribution à un raisonnement. L'administration ne répugne pas à contredire ce qui a été décidé par une autorité locale quelconque. Nous appelons aussi l'attention des contribuables qui ont trop payé ou n'ont pas cherché à bénéficier d'un avantage auquel ils avaient droit.

Notre fierté professionnelle est d'appliquer les textes du mieux possible. Je m'attache de temps en temps à regarder des dossiers individuels pour vérifier que le contrôle qualité a de l'effet.

Quant à l'opposabilité des contrôles, je rappelle que l'on n'a pas le droit de revenir sur un contrôle, c'est-à-dire sur une vérification générale portant sur une période déterminée, trois ou cinq ans. L'opposabilité est totale. En revanche, le contrôle d'exercices différents est possible et nul n'est tenu en droit par les décisions du vérificateur précédent. Mais, en pratique, la bonne foi est évidemment reconnue si le point qui fait l'objet de discussions a été examiné par le précédent.

Nous publierons davantage nos prises de position sur les rescrits, mais aussi sur les situations nouvelles auxquelles nous appliquons les textes. Nous donnerons notre interprétation de façon à ce qu'elle ait une notoriété si la situation se reproduit. Tout notre travail se fait sous le regard du juge, notre arbitre suprême. Nous prônons la transparence et nous nous mettons volontairement et par anticipation sous son contrôle. Sur les cas les plus complexes, le fin mot sera rendu tard par le juge. Nous pensons qu'il faut dire le droit plus rapidement. C'est ce dont ont besoin les opérateurs économiques.

Nous imaginons que la relation de confiance est du ressort de la loi. Le détail est encore à concevoir. Le succès de la relation de confiance, telle que nous l'avons expérimentée, est relatif. En plus de trois ans, 27 entreprises ont participé à cette opération que nous avons bruyamment fait connaître. Le bilan est contrasté pour cette opération de transparence volontaire des entreprises et de confiance dans l'administration.

Le dispositif a plutôt bien fonctionné, même si la transparence n'a pas été totalement au rendez-vous. Les entreprises se sont montrées sensibles à l'amélioration de la relation avec les fonctionnaires, mais l'ensemble a été très chronophage, presque plus qu'un contrôle fiscal classique. C'est paradoxal.

L'avantage a été pour les entreprises de jouir d'une forme de garantie, malheureusement souvent donnée après la clôture des comptes, en raison de la lourdeur des opérations. Ce n'était pas ce qui était prévu par le cahier des charges initial.

La relation de confiance était destinée aux entreprises faisant preuve d'un bon civisme fiscal, soit la très grande majorité des entreprises. Le choix n'a pas été simple. Consacrer beaucoup de temps et d'énergie à des entreprises civiques, et être par conséquent distraits du contrôle fiscal classique, pose question : alors que les moyens sont en diminution, quel arbitrage rend-on ? Nous avons finalement décidé de nous ramener les choses à une question de sécurité juridique et de nous concentrer sur ceux qui le méritaient le plus pour le développement économique de notre pays. Les très grandes entreprises ont des capacités d'analyse considérables ; elles emploient même parfois des anciens de la direction générale des finances publiques. Elles n'ont pas la même problématique que le chef d'entreprise qui a mille choses à faire. Nous avons estimé que l'accompagnement devait être le plus fort auprès des moyennes entreprises. On dit que la France manque d'entreprises de taille intermédiaire (ETI). C'est chez elles que l'on trouve les facteurs de la croissance, de l'emploi et du développement économique. Nous avons donc concentré nos forces sur les ETI, dans une attitude proactive de coconstruction d'une solution. C'est l'esprit du projet de loi.

Ce raisonnement nous est venu de notre pratique agrémentaire. En matière d'agrément fiscal, il est extrêmement fréquent que l'administration soit en interaction avec le

demandeur. On l'aide à mieux concevoir son projet, on met en avant les conséquences de ses choix, dans un quasi-partenariat. Pour les entreprises en forte croissance, qui font de la recherche et du développement, qui sont le tissu économique de demain, cette démarche de rescrit dynamique, sur des points ciblés, est positive. Ce peut être une entreprise en croissance qui vient de racheter une entreprise déficitaire et doit intégrer ses pertes dans ses comptes, ou une entreprise qui fait des provisions pour conquérir un marché à l'étranger obéissant à des règles particulières. Ce ne sont pas des questions comptables, mais les dynamiques de la vraie vie des entreprises. La fiscalité ne doit pas entraver. Au moment du contrôle fiscal, il est trop tard. D'où la nécessité d'un accompagnement et le recentrage de la relation de confiance.

Les informations sont très facilement consultables en ligne.

**M. Jean-François Husson, président.** – A-t-on accès facilement à la charte du contribuable ?

**M. Bruno Parent.** – Nous devons peut-être retravailler sa facilité d'accès. Nous faisons des efforts pour publier le plus d'éléments possibles en ligne. Mais si de petites entreprises demandent une édition papier, nous la fournissons.

La forme des courriers constitue un problème non résolu. Elle obéit à des obligations juridiques. Ne pas citer la loi, c'est un vice de forme. Nous menons des ateliers de réécriture pour trouver un équilibre entre lisibilité et respect des normes juridiques. Je dis parfois en plaisantant qu'il faudrait une première page compréhensible et une deuxième page officielle.

L'atout du numérique, c'est l'aide en ligne. La lecture de la notice de la déclaration d'impôts sur papier n'est ni très drôle ni très aisée. Le numérique autorise les ajouts d'aide à la demande, sans limites. On peut aller plus loin dans la documentation. C'est un outil d'adaptation.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Et la fracture locale ?

**M. Bruno Parent.** – L'intérêt collectif national est de faire en sorte que nos concitoyens éloignés du numérique soient accompagnés. Les maisons de services au public sont un vecteur naturel, particulièrement en zone rurale. Nos concitoyens pourraient y trouver une assistance, une médiation pour les accompagner.

Nous proposons des ordinateurs en libre-service et nous nous appuyons sur des collaborateurs ou des volontaires du service civique qui, jeunes, sont très familiers avec la technologie.

Nous pouvons aider les contribuables à se familiariser avec la procédure de télédéclaration des revenus. Comme de nombreuses démarches sont dématérialisées, il est nécessaire d'accompagner davantage ceux qui sont en marge de cette évolution – je ne parle pas de la fracture numérique au sens de couverture du territoire pour laquelle des dispositions ont été prises récemment. Nous pouvons intégrer cette question dans les débats sur Action publique 2022.

Nous avons eu quelques histoires compliquées avec certaines collectivités sur la TVA sur certaines activités économiques subventionnées par les collectivités territoriales. Sur la question, je distingue deux situations très différentes.

D'un côté, il y a les cas où la règle applicable n'est pas suffisamment claire ou pas assez connue. Dont acte.

De l'autre, il y a certains cas, notamment en matière maritime, dans lesquels la règle est connue, mais considérée comme inique, injuste, etc. On s'abstient alors de l'appliquer. Il faut le dire !

La TVA sur les transports pose problème. S'agissant des frais d'avocat, c'est le droit de tout justiciable d'aller au tribunal avec un avocat. Dans la sphère des collectivités territoriales – nous les connaissons bien à la DGFIP pour des raisons tenant à notre autre branche d'activité, qui est notamment de tenir leurs comptes et d'assurer leurs dépenses et leurs recettes –, je serais assez enclin à vous suivre : il est quelque peu absurde d'en arriver au contentieux, mais je ne connais pas l'affaire qui sous-tend votre propos. Nous sommes proches des collectivités territoriales : vos trésoriers sont des agents de la DGFIP placés sous l'autorité du directeur départemental des finances publiques.

Nous essayons, en matière fiscale, d'accompagner les collectivités territoriales ou leurs démembrements. C'est un des résultats de la fusion des deux administrations dont on espérait qu'elle permettrait de faire progresser sensiblement le conseil fiscal aux collectivités. Il a certes progressé, mais je n'irai pas jusqu'à dire « sensiblement » ! Des progrès peuvent encore être faits en la matière.

Sur le montant annuel des remises de pénalités, je suis confus de ne pas pouvoir vous apporter la réponse. L'Assemblée nationale a voté une demande de rapport sur ce sujet. Le système d'information qui permet de collecter des statistiques n'est pas suffisamment fiable pour apporter des réponses sur le champ.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Dans le cadre du droit à l'erreur et de la nécessité d'établir ou de caractériser la bonne foi, j'aimerais savoir dans quelle mesure vous imaginez associer les conseils, notamment les experts-comptables.

Par ailleurs, vous évoquiez les sujets qui méritaient le plus d'attention. Les contribuables, entreprises et particuliers, sont extrêmement exposés à des mails frauduleux leur promettant des remboursements qui viendraient de la DGFIP. Faut-il privilégier la protection des contribuables contre ces attaques croissantes, qui représentent, selon moi, un fléau, et avez-vous les moyens humains et techniques pour traiter tous les sujets de front ?

**M. Michel Vaspert.** – Je vous remercie pour votre exposé, monsieur le directeur général. Vous avez évoqué le critère « gêne et indigence ». L'administration fiscale agit sous le principe du secret fiscal : il y a donc peu de risques que des tiers déposent des recours sur une interprétation faite dans ce cadre.

En revanche, dans d'autres domaines, le fait de laisser aux agents de l'administration le pouvoir d'interpréter la loi ne risque-t-il pas de nous conduire à une situation comme celle que l'on a connue avec la loi Littoral ? Sur cette loi très ouverte, pour laquelle il n'y a pas eu de décrets d'application, de nombreux recours ont été déposés, ce qui a induit une large jurisprudence. Ne va-t-on pas vers une multiplication des contentieux devant les tribunaux administratifs ?

**M. Bruno Parent.** – Madame la sénatrice, oui, on peut lutter contre les escroqueries et les spams et s'occuper de tout le reste, en progressant notamment sur la

sécurité juridique et la relation de confiance. Nous faisons d'abord de la prévention : nous avons mis en ligne toute une série d'alertes – vous pouvez consulter les sites de l'administration pour vous en rendre compte.

Lorsque nous avons connaissance de ces agissements, nous sommes en contact avec la justice. Les investigations relèvent de la police judiciaire et nous sommes en symbiose avec les magistrats pour faire en sorte que les auteurs de ces escroqueries soient neutralisés. Je ne peux pas vous assurer que nous faisons des miracles et qu'une fois une chaîne démantelée, il ne s'en crée pas une autre... Nous avons néanmoins le sentiment d'être assez présents dans ce domaine.

J'évoquerai une chaîne d'escroquerie qui s'est développée au détriment des collectivités territoriales. La pratique consiste à faire en sorte, par une manipulation de coordonnées bancaires, que le montant d'une facture envoyée par un prestataire à une collectivité territoriale soit en réalité perçu par un escroc sur un compte bancaire à l'étranger. Ainsi, non seulement l'argent de la collectivité territoriale s'est envolé, mais son prestataire n'est toujours pas payé ! Nous avons fait un séminaire avec les magistrats et la police judiciaire sur cette pratique, qu'on appelle parfois « l'escroquerie au président ».

Nous sommes préoccupés par ces agissements, d'autant que, s'agissant des collectivités territoriales, ils sont en augmentation depuis cinq ans. Cette action n'est pas chronophage et n'entraîne pas d'effet d'éviction d'autres tâches, notamment s'agissant du droit à l'erreur ou de la relation de confiance.

En ce qui concerne les experts-comptables, ils ont, vous le savez, un rôle très important auprès de leurs clients. La tutelle de l'ordre des experts-comptables est assurée par la DGFIP, sous l'autorité de Bruno Le Maire. Nous sommes très proches de la profession dans maintes occasions – je pense par exemple à la mise en place du prélèvement à la source. Il n'y a pas de lien direct entre les experts-comptables, sur lesquels nous nous appuyons, et la problématique du droit à l'erreur, en tout cas dans la sphère fiscale. Dans ce domaine, le droit à l'erreur est acquis de longue date. Les experts-comptables ont leur rôle à jouer, tout comme les associations et centres de gestion agréés dans la tenue du système déclaratif. Vous le savez, le législateur a prévu que l'entreprise qui adhère à un de ces organismes bénéficie d'un petit avantage fiscal.

Les experts-comptables sont donc des partenaires extrêmement importants, y compris pour l'explication de la loi fiscale, dont on sait à quel point elle est complexe et changeante. Nous les rencontrons souvent, aussi bien devant les ordres régionaux que devant l'ordre national, pour expliquer la loi fiscale.

Quant au secret fiscal, il est un trésor de la République, à tel point que nous considérons, peut-être immodestement, que nous en sommes les gardiens scrupuleux et quelque peu maniaques. Ma conception des choses, c'est qu'un tel secret a pu survivre aussi longtemps parce que nous n'avons jamais transigé, y compris quand l'administration était confrontée à des témoignages dans les médias décrivant une situation précise de manière mensongère. Vous ne trouverez pas de situations dans lesquelles nous avons brisé le secret, alors que nous aurions pu en avoir la tentation.

Le secret fiscal est important, car il participe, d'une certaine manière, du consentement à l'impôt. Pour ma part, je redouterai une évolution – mais ce n'est pas du tout

le cas ! – dans laquelle le secret fiscal connaîtrait le sort du secret de l’instruction, parce que je ne sais pas très bien ce qu’il adviendrait alors du consentement à l’impôt.

Monsieur le sénateur, les cas dans lesquels un tiers peut avoir intérêt à agir pour contester une interprétation de l’administration fiscale sont rares. Il n’y a, à ma connaissance, aucun contentieux en la matière. On pourrait imaginer qu’un secteur d’activité parallèle ou proche d’un autre secteur pourrait se plaindre d’un régime fiscal X ou Y, que l’on aurait interprété au profit du second. Si une interprétation favorisait, par exemple, les aéroports, les transporteurs routiers pourraient-ils évoquer une distorsion de concurrence ?

Les interprétations que nous faisons, et c’est tout à fait normal, sont souvent contestées, mais généralement par ceux qui en sont l’objet, et non par des tiers. Cela peut paraître curieux, mais votre crainte n’a pas pour l’instant trouvé à se matérialiser.

**M. Michel Vaspert.** – Grâce ou à cause du secret fiscal !

**M. Bruno Parent.** – Peut-être... Mais toutes nos instructions sont publiques et opposables. Nous allons même accentuer la publication des rescrits et de nos prises de position face à des situations nouvelles. Dans le domaine des start-up et de la nouvelle économie, le système habituel de la pointeuse n’a plus aucun sens pour définir les relations entre les salariés et les entreprises – on travaille la nuit, on vient ou on ne vient pas, on travaille en coworking. Ces situations soulèvent des questions fiscales. Proposer gratuitement aux clients du café et des croissants, est-ce une vente, une prestation gratuite ? La fiscalité doit s’adapter à ces nouveaux cas. On nous dit que nous interprétons la loi, mais heureusement que nous le faisons ! On ne peut pas soumettre tous les cas au législateur. L’interprétation de la loi est une nécessité, ou alors nous ne ferions pas notre devoir.

Jusqu’à maintenant, la publication et le contrôle du juge ont permis de n’avoir aucune contestation « latérale », mais peut-être qu’un jour, l’inventivité aidant, votre question se posera.

**M. Jean-François Husson, président.** – Je vous remercie, monsieur le directeur général, d’être allé au fond des choses.

Mes chers collègues, la prochaine réunion plénière aura lieu le 14 février prochain à 15 heures.

*La réunion est close à 17h25.*



## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS

**Jeudi 1<sup>er</sup> février 2018**

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Audition de M. Louis Schweitzer, ancien Commissaire général à l'investissement, Président d'honneur de Renault et Président d'Initiative France**

**M. Alain Chatillon, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Louis Schweitzer, dont nous connaissons l'expertise dans les domaines de l'industrie et de la prospective, de même que la capacité d'engagement dont il a su faire preuve dans ses multiples fonctions, parmi lesquelles je n'oublie pas son passage chez Renault.

Nous avons souhaité vous entendre non seulement sur le dossier Alstom, mais aussi – et surtout – sur le besoin de structuration de nos groupes industriels et les moyens d'accompagner nos entreprises. Quand on voit les risques que fait courir Amazon à la distribution directe – des risques que l'on n'a pas mesurés à temps –, on se convainc qu'il faut savoir se projeter.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Je me joins au président pour vous dire tout l'intérêt et le plaisir que nous avons à vous recevoir en tant que « grand témoin ». Depuis plusieurs années, vous intervenez dans le domaine de l'industrie, soit directement en tant qu'acteur industriel, soit dans vos fonctions auprès des pouvoirs publics, en qualité notamment de financeur. D'où les nombreuses questions que je souhaiterais vous adresser.

En premier lieu, alors que notre pays a connu une forte désindustrialisation au cours des dernières décennies, ce processus est-il selon vous toujours à l'œuvre ou peut-on espérer une stabilisation de la part de l'industrie dans la production nationale, voire même une forme de réindustrialisation ? Plus globalement, quel regard portez-vous sur la politique industrielle menée en France depuis quinze ans ?

Je souhaiterais, dans ce cadre, que vous évoquiez spécifiquement la question des outils défensifs visant à assurer un contrôle sur les investissements étrangers directs. Les outils dont dispose la France dans ce domaine sont-ils adaptés et suffisants ? Alors qu'en son temps, le décret Montebourg n'a pas manqué de soulever des critiques, y compris de la part de l'Allemagne, on constate que ce pays se dote aujourd'hui d'instruments de même nature, tandis que les États-Unis s'arment, également, d'importants outils.

Ensuite, selon vous, la participation de l'État au capital d'entreprises industrielles constitue-t-elle un moyen pertinent pour exercer ce contrôle ? L'action de l'État actionnaire vous paraît-elle cohérente ? Peut-on parler, dans ce domaine, d'État stratège ?

En votre qualité d'ancien Commissaire général à l'investissement, quel bilan tirez-vous des actions menées en faveur de l'industrie dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir et quelles actions vous semblent avoir eu l'effet le plus positif ? Le

cas échéant, quelles inflexions, quels prolongements vous paraît-il pertinent d'apporter au dispositif ?

Comment favoriser l'émergence de champions européens tout en s'assurant que la France ne sera pas pénalisée ? – je pense à la fusion entre Alstom et Siemens mais aussi à la cession des chantiers navals de Saint-Nazaire à Fincantieri, par exemple. Alors que l'on a besoin de grands chantiers européens, on se rend compte que les dispositifs européens antitrust peuvent créer des obstacles. Quel est votre diagnostic sur ces questions ?

Comment renforcer la capacité exportatrice de l'appareil industriel français ? Les outils mis en place par l'État pour soutenir les entreprises exportatrices sont-ils suffisants ?

Enfin, le système de formation initiale et continue est-il en mesure de former les personnels qualifiés – techniciens, ingénieurs – dont les entreprises industrielles françaises ont besoin et de faire face à l'évolution très rapide des technologies industrielles ? Nous savons que les entreprises peinent à recruter dans certains domaines.

**M. Louis Schweitzer, ancien Commissaire général à l'investissement, Président d'honneur de Renault et Président d'Initiative France.** – Vous savez que je n'exerce plus de responsabilité administrative, et c'est donc en me fondant sur mon expérience que je vous répondrai ; celle que m'ont donnée mes fonctions chez Renault, au Commissariat général à l'investissement mais aussi, en un temps plus lointain, celles de directeur de cabinet du ministre de l'Industrie. J'ai également eu la chance de présider une société industrielle britannique, AstraZeneca, une société suédoise, Volvo, d'être membre du conseil d'administration d'une société néerlandaise, Philips et d'une société allemande, Bosch, ce qui me donne une vision qui va un peu au-delà de nos frontières.

Je n'en crois pas moins à l'importance de la nationalité des entreprises. Car s'il est quelques entreprises binationales, comme Airbus ou Renault-Nissan, il reste que toute entreprise a une nationalité, et que cette nationalité compte au plus haut point dans les processus de décision de même que dans la localisation des centres de décision et de recherche. Et cela est crucial.

C'est sur le slogan du Commissariat général à l'investissement que je fonderai mon propos : « Excellence, innovation, coopération. » S'agissant de cette dernière exigence, notre industrie souffre de faiblesses majeures, j'y reviendrai.

L'excellence est l'affaire des entrepreneurs eux-mêmes. Vous avez évoqué l'État stratège : je crois que la stratégie ne s'impose pas de l'extérieur, elle est la stratégie de nos entreprises et dépend beaucoup de leur appétit de croissance, de leur appétit d'exportation mais aussi de leur attachement au territoire national. Or, si l'on compare la France à son voisin allemand, que l'on prend souvent pour référence, ces appétits, comme cet attachement, paraissent différents. Voyez le cas de l'entreprise Bosch, premier équipementier mondial. Comme toute grande entreprise, elle possède des lieux de fabrication dans le monde entier, mais elle s'est donné pour principe que sa croissance dans le monde ne doit pas affecter ses effectifs en Allemagne ni mettre en cause le fait que le cœur de sa recherche doit rester sur le territoire. Tel est le cas de beaucoup d'entreprises allemandes, et depuis longtemps. Alors que Renault fabrique hors de France depuis 1914, Mercedes n'a commencé à le faire qu'en 1980, soit 75 ans plus tard. Cet attachement au territoire est une force chez certains de nos concurrents.

Nous avons, en France, d'excellentes entreprises, tant en terme de qualité que de coûts et de délais. Cependant, l'excellence ne tient pas seulement aux faits, mais également à l'image. Or, notre industrie ne bénéficie d'un avantage d'image que dans bien peu de domaines, le luxe et l'agro-alimentaire. Et l'image est souvent beaucoup plus longue à construire que les progrès réels. Ainsi, dans l'automobile, l'image de l'Allemagne lui donne un avantage de l'ordre de 10 % ; dans l'horlogerie, l'image de la Suisse est ce qui lui a permis de venir à bout de tous ses compétiteurs.

Au-delà de l'image, compte aussi la volonté de croître et d'exporter. Comment comprendre, sinon, que notre industrie agro-alimentaire, en dépit de son avantage d'image, exporte moins que l'Allemagne, et même que les Pays-Bas qui n'ont pourtant ni image, ni territoire comparable au nôtre ? Leur industrie alimentaire est parfaitement structurée : c'est ce qui fait la différence.

Voilà qui m'amène au rôle que peut jouer l'État. Je pense que n'intervenir qu'une fois que les difficultés ont surgi fait beaucoup perdre en efficacité. Cela vaut pour l'industrie comme pour la santé : une intervention tardive coûte plus cher et marche moins bien. Or, l'État a toujours consacré plus d'énergie aux entreprises malades qu'à celles qui sont en bonne santé. Non pas que je considère qu'il ne faille pas se pencher sur les entreprises qui vont mal - je n'oublie pas que Renault, en son temps, a été sauvée par une intervention de l'État, entre 1984 et 1987, et que la France se porte mieux que si l'entreprise avait disparu. Soit dit en passant, ce que la France a fait alors pour Renault, elle n'aurait plus aujourd'hui le droit de le faire. À l'époque, alors que nos concurrents considéraient avoir un droit acquis à sa mort, nous nous sommes battus pour que l'Europe accepte un plan de sauvetage qui n'aurait pas aujourd'hui, j'en suis convaincu, son aval.

Mais l'État peut aussi intervenir en faveur de l'excellence, par son action sur le cadre général, l'attractivité du pays – qui emporte aussi un effet d'image.

En matière de coût de la main-d'œuvre industrielle, nous avons désormais dépassé l'Allemagne en compétitivité. C'est bien. En matière fiscale, on peut espérer une harmonisation de l'impôt sur les sociétés, des règles touchant au salaire minimum. Cela vaut la peine que l'on s'y attache, car l'Europe est un espace suffisamment grand pour que cette harmonisation produise ses effets. Et cela me paraît une condition de survie. Pour le développement de notre industrie, c'est une condition non pas suffisante, mais nécessaire. Indépendamment du rôle central que jouent, comme je l'ai dit, les entreprises, comptent aussi les infrastructures – les nôtres sont parmi les meilleures du monde –, le cadre juridique – notre droit écrit nous donne un avantage sur des pays où le droit se fonde essentiellement sur la jurisprudence, et toute entreprise qui a été engagée dans un procès aux États-Unis le sait –, le système administratif – on peut considérer que le nôtre est meilleur que celui qui existe dans beaucoup de pays – et l'image, enfin. Sous ce dernier angle, j'avoue que le basculement récent est impressionnant. Nous verrons quels en seront les effets concrets, mais le retournement qu'a provoqué, dans l'esprit des chefs d'entreprise à l'étranger, le thème du « La France est de retour » est manifeste.

J'en viens à la deuxième exigence que je mentionnais, l'innovation. La compétitivité industrielle française passe par l'innovation, sur laquelle l'État joue un rôle central, qui s'est largement exercé dans le Programme d'investissements d'avenir. Il s'agit, tout d'abord, d'aider au premier développement des entreprises – les célèbres *start up*. J'ai été frappé cependant, du temps où j'étais commissaire général à l'investissement, durant un peu plus de trois ans, de constater qu'avec la BPI – un des grands succès de la France en matière

d'innovation – ce n'était plus tant l'argent qui manquait que les demandes d'argent, et cela quel que soit le stade de développement de l'entreprise. Autrement dit, le problème n'était pas une insuffisance de l'offre de capitaux, mais de la demande. Le fait est que nos entreprises hésitent à ouvrir leur capital. Quand une jeune entreprise innovante américaine n'hésitera pas, pour se développer, à le faire, une entreprise française privilégiera le souci de rester maître chez soi, et donc l'autofinancement, pourtant beaucoup trop lent en termes de croissance. Si bien qu'après un temps, la croissance s'essouffle et l'on est obligé de se vendre.

Cela dit, nous savons, en France, créer des *start up* – le campus de la Station F en est un exemple privé tout à fait remarquable et le soutien des institutions publiques revêt une grande importance. Nous pouvons compter sur des universités et surtout des centres de recherches extrêmement bien placés dans les classements mondiaux – je pense au CNRS (Centre national de la recherche scientifique), au CEA (Commissariat à l'énergie atomique) à l'Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale), à l'Inria (Institut national de recherche en informatique et en automatique). Et nous portons le projet, majeur, de faire de Paris-Saclay une *Silicon Valley* en Europe. Les jeunes entreprises sont grégaires, elles veulent aller là où il y en a déjà beaucoup d'autres. Non seulement parce que comme dans un restaurant, on s'inquiète un peu quand on voit les lieux vides, mais aussi parce qu'elles se nourrissent de dialogue. L'enjeu majeur de l'innovation tient donc à la réussite de ce projet – ce qui n'exclut pas les autres pôles, comme Toulouse, Bordeaux, Lyon ou Nice, où il se fait des choses tout à fait remarquables.

On a beaucoup critiqué le crédit impôt recherche (CIR) qui a, pour moi, un effet très positif, soit pour susciter l'innovation des PME, soit pour inciter les grandes entreprises à localiser leurs centres de recherche en France. Grâce à lui, il est moins coûteux de localiser un centre d'innovation en France qu'en aucun autre pays de l'OCDE – j'exclus la Chine et l'Inde, où la propriété industrielle n'existe pas.

Cet instrument miraculeux sera d'autant plus efficace que les entreprises seront convaincues de sa pérennité. Chaque fois que la Cour des comptes ou tel autre propose de le remettre en cause, son efficacité, à coût constant, diminue, parce que les entreprises qui planifient leur recherche sur cinq ou dix ans se disent que la loi pourrait bien être abrogée, et ne le prennent plus en compte dans leurs choix. Je tenais à le souligner devant le Sénat.

J'en arrive, à présent, à mon troisième point, relatif à la coopération. L'absence de coopération entre acteurs est une faiblesse majeure de la France, qui, malgré de très bonnes entreprises, de très bons managers, une très bonne recherche, une très bonne capacité d'innovation fait figure, en ce domaine, de très mauvais élève. Ainsi, alors que nous sommes le pays d'Europe où l'on crée le plus d'entreprises, notre rang, en ce qui concerne les entreprises exportatrices, est désolant. Elles sont quelque 100 000 en France, contre 300 000 à 400 000 en Allemagne, mais surtout 200 000 en Italie, alors que seul le Nord de ce pays est industriel. Autrement dit, un pays deux fois plus puissant que cette moitié nord a deux fois moins d'entreprises exportatrices. Sans compter que l'Italie n'a pas, à la différence de l'Allemagne, l'avantage d'image que j'évoquais.

Comment expliquer cette situation ? Je crois qu'elle tient à un défaut de coopération, dont je veux rappeler ici toutes les composantes.

Défaut de coopération entre les entreprises et les pouvoirs publics, d'abord. Si l'on compare le rôle de la Fédération des industries allemandes et celui du Medef, on constate que dans un cas, l'attitude de coopération prévaut, quand dans l'autre, la revendication

politique prédomine avec cette conséquence que le dialogue est jugé compromettant par les représentants des entreprises, et assimilé à une sorte d'épreuve par les autorités publiques. À Bruxelles, j'ai toujours été frappé de constater que le représentant du gouvernement et de l'automobile allemands arrivaient la main dans la main, et qu'il eût été impossible de glisser une feuille de papier à cigarette entre leurs positions. En France, on en est loin, et le problème n'est pas seulement de gouvernance, l'attitude des entreprises dans leur dialogue avec le gouvernement n'y est pas pour rien. Il est vrai que l'on enregistre quelques signes positifs – on a rénové le Conseil national de l'industrie, les fédérations se sont rapprochées du Cercle de l'industrie. Il reste qu'une coopération confiante entre le gouvernement et les acteurs est essentielle dans un monde où le système français se trouve en concurrence avec d'autres systèmes. Si les acteurs de ce système se déchirent entre eux sous l'œil attendri de leurs concurrents, il est clair que ce système sera moins bon dans la compétition internationale.

La coopération doit également se nouer entre universités, centres de recherche et entreprises. C'est aussi l'une des missions majeures du Programme d'investissements d'avenir. Nous avons une recherche publique de très bon niveau, une recherche industrielle qui n'est ni pire ni meilleure que d'autres, mais leur coopération n'est pas ce qu'elle devrait être. Un certain nombre d'actions ont été engagées, mais il faut aller plus loin.

Ce qui m'amène, monsieur le rapporteur, à votre question concernant notre système de formation initiale et continue. En matière de formation initiale, nos coûts ne sont pas pires qu'ailleurs, la qualité de nos managers est reconnue dans le monde entier – et depuis qu'ils parlent anglais, ils sont très demandés dans le monde. En matière de formation continue, en revanche, si le système mis en place, en son temps, par Jacques Delors sous l'autorité de Jacques Chaban-Delmas reposait sur le principe, positif, qu'elle devait s'appuyer sur un accord entre patronat et syndicat, il n'a pas été mis, dans les faits, au service de l'efficacité économique. Si bien que la formation continue est loin d'être au cœur de la stratégie des entreprises. On en annonce une réforme : je pense qu'elle est, en effet, nécessaire. Si les entreprises ont du mal à recruter dans certains cas, cela tient pour partie au fait que les formations de réadaptation ne sont ni suffisamment mises en avant, ni suffisamment attractives.

La coopération entre entreprises, enfin, est elle aussi insuffisante, et c'est probablement le plus grave. En Allemagne, au Japon, en Italie, il existe en premier lieu des coopérations au sein de filières parfaitement structurées, ce qui n'est pas le cas en France. Pour reprendre l'exemple de l'automobile, en France, on trouve d'un côté le Comité des constructeurs français d'automobiles et, pour les équipementiers, la Fédération des industries des équipements pour véhicules (FIEV), quand en Allemagne, il existe une structure unique, dont le rôle, la puissance et l'efficacité sont sans commune mesure. Il n'y a qu'une filière qui fait exception, mais c'est parce que le donneur d'ordre est unique et qu'il est franco-allemand, c'est la filière aéronautique. Certes, on relève quelques signes de progrès dans l'automobile, puisque l'on a créé une plateforme, mais qui reste modeste dans ses ambitions et bridée par la concurrence entre les deux constructeurs français. J'ai également évoqué l'Italie : les entreprises d'un même secteur, concurrentes entre elles sur le marché domestique, sont solidaires entre elles dès qu'elles sont à l'extérieur. Une telle entente n'existe pas en France.

Le programme d'investissements d'avenir, en introduisant ce terme de coopération dans ses objectifs, en a fait une condition pour l'aide aux entreprises. Alors que l'approche française traditionnelle veut que l'on aide une entreprise en lui demandant simplement d'associer ses sous-traitants, le Commissariat général à l'investissement a voulu faire en sorte que les bénéficiaires de l'aide soient tant les sous-traitants que l'entreprise

principale. Il s'agit de faire en sorte que les sous-traitants soient associés à l'innovation. Nous avons également créé des institutions, comme les instituts de recherche technologique ou les instituts pour la transition énergétique pour forcer les entreprises à travailler ensemble. Comme en matière de pédagogie, il faut pousser à la roue lorsque l'idée de vient pas spontanément...

Vous m'interrogez, monsieur le rapporteur, sur nos outils défensifs. Juridiquement, le monde change, et l'idée d'une « Europe qui protège », qui paraissait presque obscène il y a quelque temps, revient. Les Français, sur ce point, étaient alors sans doute les plus offensifs dans le discours, mais pas les plus efficaces dans la réalité. Nous avons une attitude ambivalente, ne sachant pas si la priorité était d'attirer les capitaux ou de défendre notre industrie, si bien qu'aucune de ces deux priorités contradictoires ne pouvait être bien assurée. Notre problème tenait aussi à l'absence, critique, d'un réseau de coopération, mieux à même de décourager les prédateurs que le « chacun pour soi ». Je crois donc que le décret Montebourg était bienvenu. Il est envisagé de le renforcer dans d'autres secteurs, fort bien. Je pense, comme je l'ai dit, que la nationalité d'une entreprise est importante. Nos concurrents, l'Allemagne, les États-Unis, l'Italie, n'hésitent pas à assurer, de façon formelle ou informelle, une telle protection.

L'actionnaire est roi ; mais dans le système suédois, par exemple, on sait dissocier le pouvoir de la propriété. Dans les sociétés suédoises, certaines actions représentent dix droits de vote, voire mille dans quelques grandes sociétés. Dans le système américain, il existe des classes d'actions différentes qui permettent, de même, une dissociation. Ce n'est pas indifférent, car des actionnaires de court terme peuvent avoir pour seul objectif un rendement de l'action chaque année croissant, sans que soit pris en considération l'avenir à long terme de l'entreprise. En France, on a développé le droit de vote double pour les actionnaires de long terme. C'est déjà quelque chose, mais cela reste beaucoup moins puissant que ce qui existe ailleurs, d'autant que les mécanismes de gouvernance entrepreneuriale renforcent le rôle des actionnaires quels qu'ils soient.

Qu'en est-il, dans ce contexte, de la participation de l'État. Il se trouve que j'ai dirigé une entreprise qui, à mon arrivée, était détenue à 100 % par l'État, dont la part, lorsque je l'ai quittée, n'était plus que de 15 %. J'ai été directeur de cabinet du ministre de l'Industrie dans la période qui a suivi les nationalisations. Je tiens à le dire, les nationalisations industrielles de 1982 ont été un succès, quand les nationalisations bancaires ont été un échec. Cette réussite tient au fait que le choix des dirigeants n'a pas été fondé sur des critères politiques : ils n'ont pas tous été remplacés comme cela a été le cas dans les banques et l'on a considéré que c'était un métier suffisamment difficile pour exiger des gens de qualité.

Je pense que l'État actionnaire majoritaire, avec des actionnaires minoritaires, est dans une situation fautive, parce que ceux-ci ont tous les droits d'actionnaire, si bien que l'État ne saurait avoir une politique autre qu'actionnariale. C'est pourquoi j'estime que les restructurations intervenues dans l'industrie entre 1982 et 1986 ont été bénéfiques.

Je pense que l'État actionnaire minoritaire est un point d'ancrage utile, sachant que les outils défensifs dont je parlais tout à l'heure sont limités. Le fait que l'État soit entré au capital de PSA à côté de chinois et de la famille comme actionnaire minoritaire apporte une stabilité absolument essentielle. Même chose pour l'État actionnaire à 15 % de Renault ; même chose pour Air France. L'État actionnaire minoritaire, dès lors qu'il est professionnel, qu'il détient une vision de long terme sans prétendre imposer une stratégie – ce qui a été le cas pour Renault – a un rôle à jouer. En tant qu'actionnaire, son métier n'est pas d'être

stratège. Il lui appartient d'être stable, et de surveiller les choses, le cas échéant, en actionnaire qui pense au long terme.

Quel bilan, me demandez-vous ensuite, de l'action du Programme d'investissements d'avenir. Je précise que dans le troisième programme, ce qui est consacré aux entreprises représente les trois quarts de l'ensemble. L'objectif est soit de combler des besoins de financement non satisfaits, soit d'encourager des inflexions dont l'entreprise ne mesurait pas pleinement l'importance, comme le numérique ou la transition énergétique – un domaine où la France reste très en retard, si bien que l'on peut considérer que ce sont davantage les Chinois que les Français qui sont industriellement puissants. Certes, l'État peut mener de grands programmes, comme dans la Défense ou l'aéronautique, mais ailleurs, il ne vient qu'en second, et les quelques milliards du PIA ne suffisent pas seuls à produire l'inflexion.

Comment favoriser l'émergence de champions européens ? Vous avez évoqué Alstom-Siemens : il est vrai qu'il s'agit plus d'une absorption que d'une fusion. Vous avez évoqué les chantiers navals avec Fincantieri : je crois que l'opération était inéluctable, au même titre que le rapprochement entre Alstom et General Electric, en son temps. On n'avait alors plus le choix, comme la question de la sidérurgie s'est jouée, en France, avant qu'un Indien ne la rachète.

Créer des champions européens n'est pas facile quand les entreprises concernées sont des concurrents proches. Si l'on avait fusionné Renault et PSA, comme y appelaient certains, outre que cela aurait été un massacre social, le chiffre d'affaires n'aurait pas été une addition des deux, mais beaucoup moins, seul le taux de bénéfice aurait peut-être été meilleur. D'où ma circonspection. En Europe, nos entreprises sont sur les mêmes marchés, avec des produits souvent similaires, si bien que les problèmes d'équilibre sont délicats. J'ajoute, en rappelant l'importance qu'il faut attacher à la nationalité, qu'il n'existe pas de nationalité européenne pour les entreprises. À part le cas d'Airbus, où l'équilibre n'est d'ailleurs pas simple à tenir, je ne connais pas d'exemple de rapprochement entre égaux. Il y a toujours une entreprise qui domine l'autre. Dans le cas de Renault Nissan, j'ai parlé d'une alliance équilibrée, certes, mais cela signifiait que Renault contrôlait Nissan et avait, en retour, à être attentif aux intérêts de cette dernière.

**M. Alain Chatillon, président.** – Merci de vos propos passionnants, qui structureront notre réflexion sur la bonne structuration des entreprises autour de justes valeurs.

**M. Daniel Laurent.** – Je vous remercie de nous faire profiter de votre longue expérience, qui enrichit le débat. Je rappelle que la fusion entre Alstom et Siemens est à l'origine de notre mission. Nous sommes inquiets pour l'avenir des sites d'Alstom implantés sur nos territoires, et vos réflexions nous confortent dans nos positions. Vous avez souligné l'importance de la nationalité des entreprises, sujet qui nous interpelle au premier chef. Pour nous, il s'agit, entre Alstom et Siemens, plus d'une absorption que d'une fusion. L'État français peut peser dans la négociation. Si vous aviez un conseil à lui adresser, quel serait-il ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Votre parcours donne il est vrai un éclairage singulièrement intéressant à vos propos. Vous dites qu'il est préférable de voir intervenir l'État en amont, et que l'État actionnaire donne un point d'ancrage utile, une stabilité. Au cas présent, la situation n'est pas la même que du temps du rapprochement avec General Electric, où existaient des garde-fous. On a l'impression, ici, que l'État a volontairement renoncé à l'avantage que représentait la possibilité de racheter les actions

prêtées par Bouygues depuis 2014. Connaître votre sentiment sur la situation nous paraît important, alors que les choses vont se cristalliser dans quelques jours.

Sur la question de l'exportation, la commission des affaires étrangères a récemment entendu le nouveau directeur de Business France, qui nous a indiqué vouloir s'appuyer, dans le volet export de son action, sur les régions. Qu'en pensez-vous ? Cela vous semble-t-il de nature à doper les exportations de nos entreprises de taille moyenne ?

Vous saluez les effets du crédit impôt recherche et engagez à assurer sa pérennité : nous ne pouvons que vous rejoindre.

Vous avez évoqué les faiblesses de la formation continue. N'y a-t-il pas, dans l'industrie, où les métiers de la transformation manquent d'attractivité, des freins culturels à lever ? Comment faire évoluer les choses ?

**M. Franck Montaugé.** – Merci de votre exposé clair et pédagogique. Vous dites que l'État actionnaire n'a pas à être stratège mais qu'il constitue, avant tout, un pôle de stabilité. Diriez-vous la même chose de son rapport à l'économie nationale en général, où l'on entend plutôt dire que l'État ne doit pas faire lui-même mais donner des orientations, autrement dit, être stratège ?

Comment appréciez-vous la situation du pays, après les programmes d'investissement d'avenir successifs, au regard de la transformation économique du monde, de la recomposition des chaînes de valeur et de la métamorphose de l'industrie, où convergent désormais numérique, services et productique ?

**M. Jean-François Longeot.** – Au moment des cessions intervenues il y a quelques années, on nous expliquait qu'il n'y avait qu'un choix, General Electric plutôt que Siemens. Pourquoi fait-on, aujourd'hui, le choix de Siemens ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Nos auditions nous ont montré le rôle très important que pouvaient jouer le dialogue social et l'implication des salariés dans le développement de leur entreprise. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Vous dites les entreprises françaises frileuses en matière d'ouverture du capital. Quelles mesures incitatives pourraient y remédier ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – La clause de rachat qu'a évoquée Mme Perol-Dumont donnait en effet priorité à l'État français. Outre que cela aurait représenté une belle affaire financière, cela eût été instauré un partenaire stable, veillant sur les intérêts français. La puissance d'Alstom, valorisée à plus de 7 milliards d'euros, est comparable à celle de Siemens, sauf dans le domaine de la signalisation...

Comment remédier à notre retard en matière de robotisation ? S'il se comble dans les grandes entreprises automobiles, tel n'est pas le cas dans celles de deuxième ou de troisième rang, s'il faut en croire *La Tribune* d'hier.

Pouvez-vous nous dire quelques mots, enfin, des véhicules électriques et des véhicules autonomes ? Quelle est la situation de la France en matière d'objets connectés ?

**Mme Michèle Vullien.** – Vous évoquez un « retour de la France », lié au changement de Président de la République. Renouer avec le système gaullien peut-il changer



notre image et les relations que nous entretenons avec les autres pays ? L'État français et l'État allemand pourraient-ils être amenés à considérer le dossier Alstom autrement ?

**M. Fabien Gay.** – Merci de cet intéressant exposé, dans lequel je trouve certains points de convergence.

Dans l'affaire Alstom, il ne s'agit pas d'une fusion, mais d'une absorption. Ce qui inquiète, surtout, c'est l'absence de projet industriel, alors que sous dix ans, la France aura un besoin énorme de l'industrie ferroviaire, qui représentera le premier marché européen. Certains des syndicats que nous avons entendus plaident, même si cela peut sembler complexe, en faveur d'un GIE (groupement d'intérêt économique). Qu'en pensez-vous ? Votre avis nous importe d'autant plus que nos inquiétudes pour l'avenir de certains sites nous engagent à creuser des solutions alternatives.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Ne pensez-vous pas que Siemens rachète, en somme, la SNCF à moindre coût et que le solde en sera une catastrophe sociale ?

**M. Louis Schweitzer.** – Puisque vous me posez de nombreuses questions sur Alstom, je dois vous avertir que je n'en sais pas plus, sur le sujet, que ce j'ai pu en lire dans les journaux. Prenez mes réponses comme telles.

**M. Alain Chatillon, président.** – Je rappelle en effet que nous vous avons invité pour aborder essentiellement la question de la réindustrialisation du pays.

**M. Louis Schweitzer.** – Je ne sais pas pourquoi l'État a renoncé à son exercer le droit de préemption qu'il avait acquis. En tout état de cause, même s'il était resté un actionnaire important, ce n'est pas son métier que de gérer en direct une industrie ferroviaire. C'est une situation que j'ai vécue dans l'automobile. Lorsque je suis arrivé chez Renault, je n'avais nullement l'idée d'une privatisation. Mais j'ai constaté que le rythme de décision et les finalités de l'État n'étaient pas ceux d'une entreprise, ce qui a notamment conduit à l'échec de la fusion Renault-Volvo, d'où j'ai conclu qu'un État majoritaire dans une industrie non régulée, c'est à dire pleinement exposée à la concurrence internationale, n'était pas l'acteur le plus agile...

S'agissant du cas Alstom-Siemens, l'État peut gérer le temps, mais il ne peut gérer éternellement. Ce que je puis ajouter, c'est que si, pour tout dirigeant d'entreprise, les sites ne sauraient entrer dans une consolidation totale, sauf à fragiliser la société, il n'en existe pas moins un élément de compétition entre eux. Quand on attribue une fabrication nouvelle, on fait des comparaisons. Je l'ai vécu chez Renault. Une usine dynamique a plus de chances qu'une autre de se voir attribuer une fabrication. Cette compétition interne est aussi un élément de progrès pour l'entreprise.

En matière de fabrication, comme je l'ai dit, la nationalité compte moins que dans la localisation du siège et de la recherche. Dans la comparaison franco-allemande, la France est plus compétitive pour les coûts. Dans un ensemble qui sera *in ultimo* piloté stratégiquement, je pense, par Siemens, les sites français ont donc toutes leurs chances. Nous ne partons pas battus. D'autant que Siemens est une entreprise qui a une vision de long terme, dans la tradition du capitalisme rhénan, qui prend en compte aussi l'acceptabilité sociale des décisions. Il n'en reste pas moins qu'existent des technologies concurrentes, et que pour couvrir les besoins en signalisation et en matériels roulants, des choix seront peut être faits.

Pourquoi avoir choisi General Electric naguère et se tourner aujourd'hui vers Siemens ? Outre que General Electric, en pleine restructuration, n'est pas intéressé par le ferroviaire, tout ce que je puis vous dire, c'est que lors du rapprochement Renault-Nissan, on avait considéré qu'un rapprochement avec un Européen proche était plus négatif pour l'emploi qu'avec un concurrent plus lointain...

La faiblesse française à l'export est le fruit de plusieurs facteurs. J'ai dit ce qu'il en était du manque de coopération. Je l'ai dit aussi, les entreprises allemandes ou suisses ont toujours considéré leur base nationale comme une priorité, à la différence de la France, qui préfère fabriquer sur les lieux de vente. Lorsqu'Antoine Riboud a repris l'activité d'une grande marque de bière alsacienne, je faisais partie d'une commission du Plan, et je me suis penché avec lui sur la question. Alors que les grands brasseurs ne se trouvent pas en Allemagne, mais en France, l'Allemagne était exportatrice net, tandis que la France était importatrice net. La raison en est que les brasseurs français fabriquaient, comme cela peut paraître logique, là où ils vendaient, tandis que les Allemands fabriquaient en Allemagne, ce qui produit, mécaniquement, une différence en termes d'exportation. Il est aussi un troisième facteur explicatif, la timidité des PME face à l'exportation. Je pense que les régions, sur ce point, pourraient en effet jouer un rôle essentiel. Lorsque Laurent Fabius a engagé la réforme du ministère des affaires étrangères, je lui ai suggéré l'idée de nommer quelqu'un auprès des préfets, avec mission de lever la crainte des entreprises vis à vis de l'étranger, qu'elles perçoivent comme risqué. Elles redoutent la barrière de la langue, les incertitudes, la distance, les modalités de paiement, bref, il y a beaucoup de craintes à lever, et les régions, comme les services déconcentrés de l'État, ont un rôle majeur à jouer pour parvenir à augmenter non seulement le volume des exportations mais aussi le nombre d'entreprises exportatrices. Quand, dans la région, une entreprise réussit bien à l'étranger, cela a un effet d'entraînement sur d'autres PME. Cette approche régionale me semble plus efficace que d'emmener des troupes d'entrepreneurs en visite dans un pays, comme je l'ai vu faire, naguère, au Medef. Ce n'est pas une visite éclair de 24 heures qui détermine à se lancer.

Y a-t-il des freins spécifiques à lever dans le domaine industriel, où les métiers de transformation seraient moins attractifs ? Je tiens à dire que dans une usine automobile, le travail à la chaîne est difficile. Quand un col bleu voit défiler 60 voitures à l'heure et qu'il lui faut, sans erreur, faire une opération chaque fois différente en fonction des options, des couleurs, ce n'est pas facile. Cependant, lorsque l'on ouvrait un emploi chez Renault, il y avait toujours pléthore de candidats. Il faut dire que Renault ne payait pas mal, mieux que le Smic. En revanche, nos fournisseurs, sur une chaîne de même difficulté, avaient du mal à recruter, mais c'est qu'ils payaient au Smic... Pour les jeunes – je parle des jeunes car travailler à la chaîne passé 45 ans commence à être difficile, le dos et les bras ne sont plus ce qu'ils ont été – l'idée de pouvoir, avec leur salaire, vivre de façon indépendante compte beaucoup. Or, on ne vit pas de façon indépendante en région parisienne avec un Smic. J'ai été frappé de constater, il y a quelques jours, en Grande Bretagne, que beaucoup de serveurs, dans les restaurants, sont français. Comment expliquer qu'en France, les restaurateurs vous disent qu'ils n'arrivent pas à recruter ? Quand on apprend ce qu'est le salaire en Grande Bretagne et ce qu'il est en France, on comprend qu'un certain nombre de personnes aient choisi de traverser la Manche. Toujours le souci de vivre de façon indépendante de son salaire. Je ferme cette parenthèse, qui va au rebours de la doctrine reçue...

S'agissant de la formation, il me semble que ce qui compte le plus est qu'elle ouvre des perspectives de carrière. Dans le tertiaire, on a assez naturellement l'espoir de progresser ; il n'en va pas de même dans une entreprise industrielle, où l'on a l'impression de se heurter à des plafonds de verre. Pour accéder à la maîtrise, il faut des formations

complémentaires. Or, ces formations destinées à l'avancement n'étant pas assez nombreuses ne sont pas dans les perspectives de ceux qui entrent dans une entreprise industrielle. Et, je l'ai assez souligné, la perspective de passer 40 ans de sa vie à la chaîne n'est pas attractive. Il faut donc nourrir les perspectives de formation, et attirer non seulement sur l'emploi mais sur la carrière. D'autant que le fait que les formations initiales soient plus répandues qu'avant a cet effet paradoxal que la promotion interne en est rendue plus difficile.

L'État, s'il n'a pas à se montrer stratège dans une entreprise individuelle, l'est en ce qu'il essaie de pousser dans de grandes directions. C'est le cas avec le Programme d'investissements d'avenir ou avec le Plan d'investissement de 57 milliards. Les lignes directrices sont, comme je l'ai dit, le numérique, la transition énergétique et, de façon générale, la capacité d'innovation. On voit de plus en plus de grandes entreprises, en France, nourrir des *start up*, et c'est une bonne nouvelle. Elles sont conscientes qu'elles vivent en absorbant des idées, et que si elles sont performantes dans la gestion des idées, elles le sont moins dans leur création. On le voit dans les laboratoires pharmaceutiques : l'invention est faite ailleurs, puis le processus de validation, très onéreux, rentre dans le système industriel de la grande entreprise, qui le fait mieux.

Bien sûr, l'État doit aussi favoriser la compétitivité, y compris ce qu'on appelle la compétitivité hors coût. Certes, on ne ressuscitera pas une industrie horlogère française, parce que les Suisses en ont fait table rase ; je ne pense pas non plus que l'on ressuscitera une industrie de la machine-outil – je parle en connaissance de cause, ayant été au ministère de l'Industrie sous Pierre Dreyfus, dont le plan de soutien a connu un échec. En revanche, dans les textiles techniques, par exemple, on a une industrie qui tient le coup et se développe. Et je pourrais citer d'autres exemples.

Vous m'interrogez sur les vertus du dialogue social et de l'implication des salariés. Je suis un fanatique de ce sujet. Lors de ma première entrée chez Renault, alors que j'étais directeur du contrôle de gestion, on ne présentait au comité d'entreprise que ce que la loi exigeait de nous, c'est-à-dire les comptes de la société mère et pas les comptes consolidés du groupe, qui seuls, pourtant, ont du sens. Si bien que l'on avait forcément un dialogue de sourds. Au fil du temps, on est parvenu à une situation où la cohérence entre la situation de l'entreprise et la prospérité des salariés était perçue par tous, quel que soit le syndicat, parce que l'on ne racontait pas de cracs et que l'on tenait les engagements. Moyennant quoi, durant les treize années où j'ai été président de Renault, alors que nos ventes en France étaient stables, à 700 000 voitures par an, nos fabrications en France sont passées de 1 million à 1,3 million. On a, autrement dit, doublé nos exportations, parce que les salariés avaient perçu que la productivité à laquelle nous encourageons était de leur intérêt.

Comment lutter contre la frilosité des entreprises à ouvrir leur capital ? Je pense qu'il faut faire des courbes d'apprentissage : on a des mécanismes de quasi fonds propres qui font que l'on peut dissocier un peu, mais pas éternellement, l'augmentation du capital et le partage du pouvoir – étant entendu que je pense que le partage du pouvoir a tout de même, à un moment donné, des vertus...

Comment expliquer le retard dans la robotisation ? Outre la question du taux de marge, la pression de l'exportation joue aussi. Si l'on part de l'idée de vendre à l'étranger ce que l'on produit en France, avec des salaires qui sont ce qu'ils sont – on ne va tout de même pas les mettre au niveau polonais ou bulgare –, on est amené à automatiser. Les Allemands, qui veulent exporter à partir de leur base nationale doivent nécessairement le faire. Mais si l'on privilégie, comme en France, une logique conduisant à fabriquer ailleurs, la pression à

progresser en coûts est plus faible. Ce sont donc ces deux éléments, les marges – que des mesures récentes restaurent fortement – et l'idée qu'il faut être compétitifs de manière non seulement défensive mais offensive, qui comptent dans la robotisation. Jouent aussi, bien sûr, les aides spécifiques, comme celles que propose le PIA.

J'en viens aux véhicules électriques et autonomes. Je considère que le véhicule électrique a un avenir. Toute la question est dans les batteries, qui sont, pour l'instant, japonaises et chinoises. Il faut néanmoins parvenir à construire des batteries moins chères, qui vivent longtemps : espérons qu'elles soient françaises.

**M. Daniel Laurent.** – Et l'hydrogène ?

**M. Louis Schweitzer.** – Je ne pense pas que cela soit, pour l'automobile, la solution d'avenir. Pour les camions ou les bus, soit, mais pas pour la voiture particulière.

Le véhicule autonome est la seconde révolution que connaît l'automobile depuis sa création en 1886, après celle de Ford, qui en a fait un objet populaire fabriqué en série. On a, en la matière, deux constructeurs relativement bien placés, et un équipementier de pointe, Valeo, qui a compris que son succès d'avenir passait par là. Je ne pense pas que nous verrons des véhicules autonomes dans trois ans, comme certains l'ont dit, mais je pense que cela se pourrait d'ici à dix ans.

L'image de la France s'étant améliorée, pourrait-on remettre en cause l'accord Alstom-Siemens ? À mon avis, non. Ne pas respecter un accord est destructeur d'image.

Je ne pense pas, enfin, que Siemens ait l'ambition d'acheter la SNCF. On aura, et c'est ce qui fait peur à Siemens, des concurrents. Chinois, d'abord, parce qu'ils fabriquent chez eux du matériel ferroviaire et de la signalisation. Si bien que la SNCF aura le choix, et que la pression sur Siemens existera pour être efficace et utiliser les compétences d'Alstom. Mais je m'arrête là, car je vois que je suis arrivé à la limite du temps imparti.

**M. Alain Chatillon, président.** – Merci de nous avoir fait partager votre expérience et vos compétences, et de votre capacité à intégrer toutes les questions qui vous ont été posées. Ce précieux éclairage sera fort utile à notre rapport sur la compétitivité des entreprises.

*La réunion est close à 12h30.*

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

### **Audition de M. Bertrand Escoffier, directeur général du Slip français**

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Notre mission a pour ambition, au-delà d'Alstom, d'évaluer la stratégie industrielle de notre pays. Or, cette stratégie ne doit pas concerner seulement les grands groupes, mais également les PME et les ETI.

En quelques années, vous avez créé une entreprise sur un segment de l'industrie textile – le sous-vêtement masculin – en adoptant une stratégie de communication « impertinente » mais aussi en mettant en avant la production en France. C'est aujourd'hui sur votre expérience que nous voulons vous interroger, et sur les pistes qui, selon vous, devraient être davantage explorées à l'avenir pour retrouver un véritable essor industriel.

Voici mes interrogations. En France, aujourd'hui, peut-on être compétitif dans un secteur où l'innovation technologique n'est pas nécessairement le levier fondamental de la croissance, et où domine une logique de « bas coûts » ? Dans l'affirmative, cette compétitivité peut-elle dépasser la compétitivité « de niche », c'est-à-dire s'exercer au-delà d'une gamme de produits très restreinte destinée à un public en nombre très limité ?

Au cours de votre processus de création d'entreprise, puis de développement industriel, quelles sont les difficultés majeures que vous avez rencontrées ? Comment les avez-vous résolues ? Comment éviter que d'autres PME y soient confrontées ?

Dans l'environnement juridique, ou en termes de formation, quel besoin d'évolution ressentez-vous ?

Une partie de votre production est assurée dans un village de la Dordogne. À l'heure de la mondialisation, et alors que nombre d'experts poussent à un regroupement des sites d'entreprises sur des points localisés du territoire, comment de petites entités de fabrication disséminées sur le territoire peuvent-elles rester compétitives ?

En termes de projection à l'international, avez-vous fait appel à des dispositifs d'aides publics ou parapublics particuliers ? Ces dispositifs, d'une manière générale, vous semblent-ils pertinents ?

**M. Bertrand Escoffier, directeur général du Slip français.** – Je suis ravi que vous ayez pensé à nous dans le cadre de vos travaux. Notre éclairage portera sur le secteur du textile, qui a beaucoup souffert depuis les années 1990.

La marque a été créée en 2011, par Guillaume Gibault, que j'ai rejoint deux ans plus tard en tant que directeur général. L'entreprise a fait en 2017 un peu plus de 13 millions d'euros de chiffre d'affaires. Nous employons directement une soixantaine de personnes, dont une quarantaine a été recrutée les deux dernières années. Par ailleurs, nous avons calculé que nous avons soutenu ou créé 200 emplois chez nos partenaires. Nous en sommes fiers.

Nous avons des ambitions, pour grandir et continuer à fabriquer en France. Nous fabriquons exclusivement en France, y compris le packaging et le moindre détail de nos produits. C'est un parti pris dès le début. Nous avons souhaité nous appuyer sur le savoir-faire français dans le textile, un secteur qui était assez poussiéreux en France, en particulier pour les sous-vêtements.

Nous sommes une marque digitale : l'une de nos innovations a été d'utiliser, dès le départ, Internet comme notre principal canal de vente et d'échange avec nos clients. Il nous a permis de développer un modèle économique rentable, malgré nos marges qui sont inférieures à celles d'une entreprise qui produit à l'autre bout du monde.

Ce n'est pas un modèle franco-français, il existe aussi, dans les pays anglo-saxons, des marques digitales verticalement intégrées, qui contrôlent leur image, leur distribution et leur production.

Pour répondre à vos questions, aujourd'hui, la question de l'innovation technologique n'a pas été abordée dans le secteur du textile. Nous avons une cinquantaine de partenaires industriels en France. Il s'agit de petites PME de 30 à 100 personnes dotées d'un appareillage âgé de 50 à 100 ans. Les personnes qui utilisent ces machines ont trente à quarante ans d'expérience. Il n'y a pas d'améliorations technologiques, alors que, dans le

secteur automobile, on a beaucoup investi et automatisé la production, pour la maintenir en France. Cela n'a pas été le cas pour le textile, et il s'agit d'un enjeu de développement.

Sur les 100 millions de sous-vêtements achetés en France chaque année pour les hommes, moins de 5 millions y sont produits : nous voulons faire grossir cette part. Il ne s'agit pas d'être particulièrement patriote, mais de croire en un autre modèle de fabrication et de consommation, qui s'appuie sur un circuit court. Si tout le monde n'est pas prêt à dépenser trente euros aujourd'hui pour un sous-vêtement, 60 % des gens sont prêts à payer plus cher – certes 10 % de plus, et non trois fois le prix d'un produit de grande distribution – pour acheter un produit fabriqué en France.

Le sens de l'achat et l'origine de la production sont de réels sujets, dans la mesure où l'industrie textile est la deuxième plus polluante après l'industrie pétrochimique. Des scandales ont été mis au jour dans la presse à ce sujet.

Nous avons commencé à nous intéresser à l'innovation technologique dans le processus de fabrication, même si nous ne sommes pas en première ligne car nous ne possédons pas d'atelier en propre. Nous y travaillons avec nos partenaires, par exemple dans le cadre du R3iLab. Des start-ups commencent également à y travailler.

Arriver à baisser le coût de fabrication d'un produit est un enjeu important, car notre industrie manufacturière produit à un coût trois fois plus élevé qu'en Afrique du Nord, et cinq à six fois plus élevé qu'en Asie. Il existe aujourd'hui des pistes pour fabriquer les produits à un coût près de deux fois moins important.

Le secteur textile représentait 400 000 emplois dans les années 1990, et 60 000 aujourd'hui. Il n'existe plus véritablement de filière de formation. Il n'y a plus de techniciens pour entretenir les machines, et les mécaniciens ont déjà un certain âge. Les entreprises recrutent des titulaires d'un CAP menuiserie, ou d'une formation qui n'a rien à voir, et doivent ensuite les former pendant 12 à 18 mois pour les rendre productifs. Cette question devient un réel enjeu pour nous, car nos besoins doublent, alors qu'il n'est pas facile de doubler la capacité d'entreprises de 30 à 100 salariés. Ces ateliers procèdent à de grandes vagues de recrutement, mais il faut encore prévoir 12 à 18 mois de formation.

Nous avons aussi des motifs de satisfaction et d'optimisme. La France est reconnue pour sa mode et sa créativité, et nous pouvons nous appuyer sur le savoir-faire français dans le modélisme et le stylisme. Cela ouvre des portes à l'international. La « marque France » est la sixième marque nationale.

Nous n'avons pas vraiment rencontré de difficultés dans le processus de création de l'entreprise. Le coût du travail peut être un frein, mais il est le même pour tous. Il existe des financements, publics ou privés, ce qui est un véritable atout. Nous avons toujours été aidés et soutenus dans ce domaine, même s'il y a toujours des sujets de trésorerie lorsque l'on est une entreprise en très forte croissance.

Sur le plan de l'environnement juridique, il existe des lourdeurs au démarrage, car les mêmes normes s'appliquent à toutes les entreprises, qu'elles emploient 10 ou 500 salariés. Cela oblige à avoir recours à des avocats spécialisés en droit social et en droit des affaires, ce qui représente un coût important.

Vous évoquiez la Dordogne. La production s'effectue effectivement dans plusieurs villages, où sont implantés nos partenaires, souvent dans d'anciens bassins miniers. Ce n'est pas un frein ou une organisation incompatible avec la mondialisation. La proximité de la fabrication permet une certaine agilité, car elle permet d'être livré en quelques jours, de relancer une production très rapidement, etc.

Il n'existe pas vraiment de regroupement dans le secteur textile. Les ateliers emploient en moyenne une centaine de personnes, et le plus gros d'entre eux en emploie 200. Nous ne faisons pas de production de masse, mais jouons sur la personnalisation du produit, et sur l'adaptation de la production en fonction des besoins. Nous ne sommes pas dans une logique de diminution des prix et de soldes, qui est l'un des torts du secteur du textile aujourd'hui : 80 % des volumes y sont vendus à 40 % ou 50 % de réduction, et une grande partie des surproductions sont brûlées, y compris dans le secteur du luxe. Ce n'est pas notre modèle : nous essayons d'acheter au plus juste les quantités dont nous avons besoin. Ainsi, nous avons un modèle plus responsable, plus éthique et plus vertueux, auquel les consommateurs commencent à adhérer.

**M. Alain Chatillon, président.** – Quels sont vos moyens de distribution ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Notre site Internet, qui est le seul à vendre nos produits, représente 70 % des ventes. Nous avons également sept boutiques et devrions en ouvrir cinq autres dans les prochains mois.

Le produit se prête très bien à la vente par Internet : il est léger, et il n'est pas nécessaire de l'essayer une fois que l'on connaît sa taille. Nous élargissons la gamme vers le prêt-à-porter. Nous avons peu recours aux revendeurs, en raison de nos faibles marges.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous êtes emblématique d'une niche qui peut encore se développer dans nos territoires. Vous me faites penser aux chaussettes Broussaud, dans le Limousin, qui ont peut-être moins pris le tournant d'Internet, ou aux sous-vêtements Allande, fabriqués en Haute-Vienne, avec un mode de diffusion encore différent.

Vous avez évoqué vos points forts : votre agilité, le savoir-faire de vos personnels et leur fidélité à votre maison. Qu'attendez-vous d'un État stratège ? Du législateur ? Je pense aux enjeux spécifiques rencontrés par les TPE sur les territoires.

Vos produits sont certes un peu cher, mais possèdent de nombreux atouts : la qualité, la modernité et le confort.

**Mme Fabienne Keller.** – Nous avons parlé de la Haute-Vienne, visitons maintenant l'Alsace ! Nous avons la chance d'avoir à Mulhouse un musée du textile, qui valorise l'histoire de cette industrie ; nous avons les nappes Beauvillé, qui équipent la présidence de la République, les chaussettes Labonal... L'Alsace héberge aussi l'entreprise Schlumberger, qui produit des machines textiles vendues dans le monde entier. Dans l'est, et particulièrement dans la vallée vosgienne, l'industrie textile est donc très présente.

Votre profession est-elle organisée ? Existe-t-il de l'entraide ou, au contraire, chacun reste-t-il trop dans sa niche pour qu'une véritable synergie puisse être créée ?

Mme Pérol-Dumont a cité vos qualités : agilité, audace. J'y ajouterai le marketing : vous avez su trouver un slogan accrocheur, on retrouve le drapeau français sur

tous vos produits... c'est formidable ! Selon vous, à quoi tient votre réussite ? Comment peut-on faciliter votre développement ?

**Mme Michèle Vullien.** – Je m'interroge sur la création de votre entreprise. Vous avez dit vous être appuyés sur d'autres entreprises pour vous développer : tout cela n'est pas apparu *ex nihilo*.

**M. Bertrand Escoffier.** – Tout à fait.

**Mme Michèle Vullien.** – Le textile a beaucoup souffert en France ; il faut aujourd'hui assurer la transmission du savoir-faire, des techniques. Or, d'après vos explications, vous vous appuyez sur des territoires dispersés, dépourvus de grosses industries, et où vous avez détecté des savoir-faire. Comment faites-vous pour assurer un même niveau de qualité à tous vos produits alors même qu'ils sont réalisés sur différents sites ? Comment les nouvelles générations sont-elles formées ?

Votre force vient beaucoup de votre marketing, et notamment votre slogan : « Si vous voulez changer le monde, commencez par changer de slip ! » ; tout de suite, cela accroche ! Ce qui est innovant, dans votre fonctionnement, c'est le mode de vente et le plan marketing ; la fabrication, elle, reste très traditionnelle. Votre expérience prouve qu'il est possible de s'appuyer sur de petites unités et du matériel qui n'est pas forcément neuf. Lors d'autres auditions, on nous a dit : « Les machines sont trop vieilles, elles ont 40 ans ». Pourtant, je crois que ces « vieilles bécanes » fonctionnent encore très bien – pourvu que l'on sache en assurer la maintenance. Pouvez-vous nous expliquer comment vous avez trouvé vos partenaires aux quatre coins de la France ? Comment pourrait-on pérenniser cette démarche ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Tous nos partenaires industriels sont très spécialisés : nous avons des ateliers dédiés aux sous-vêtements, d'autres dans lesquels sont uniquement produites des chaussettes – c'est le cas pour notre partenariat avec l'entreprise Broussaud. Nos maillots de bain sont exclusivement confectionnés en Bretagne, entre Rennes et Saint-Malo, car c'est un des rares ateliers que nous avons pu identifier en France et qui soit capable de nous offrir la qualité que nous recherchons. Nos ateliers sont donc presque tous « mono-produit ». Certes, les machines sont vieilles, mais je vous confirme qu'elles fonctionnent encore très bien !

**Mme Michèle Vullien.** – Peut-être parce qu'on y trouve moins d'informatique que dans des machines plus récentes ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Effectivement ! Et on les aime, ces vieilles machines. Le problème est que le process reste très manuel : 75 % du prix de revient d'un produit correspond en réalité à la main d'œuvre. Cela est considérable, d'autant que ce sont des tâches simples et très répétitives, sur lesquelles il faudrait certainement aller vers plus de robotisation. Cette robotisation n'est pas nécessairement synonyme de perte d'emploi : en optimisant le prix de fabrication, elle permettrait de rapatrier en France des volumes de production actuellement délocalisés. Par ailleurs, il est très difficile, aujourd'hui, de recruter : les filières sont certes un peu éteintes, mais surtout, les jeunes n'envisagent plus de travailler sur une machine toute leur carrière. Robotiser la production, c'est donc également attirer des profils de techniciens, une main d'œuvre qualifiée. Je suis convaincu que le renouveau de l'industrie textile passe par la technologie, la modernisation et l'innovation.



Aujourd'hui, les choses fonctionnent bien avec les anciennes machines. Mais, alors même que nous sommes un donneur d'ordre de taille moyenne, nous allons bientôt rencontrer des problèmes de capacité. Nous avons désormais identifié la majorité des acteurs de la fabrication textile. Comme nous n'avons pas nos propres ateliers – pas encore du moins, car ce sera peut-être le sens de l'histoire –, nous travaillons avec ces acteurs – nous représentons pour certains 20 % à 30 % de leur chiffre d'affaires. Ces ateliers et unités de production sont d'accord pour dire qu'il faut déverrouiller la productivité. Là est l'enjeu et, pour le relever, il faudra intégrer plus de technologie.

**Mme Fabienne Keller.** – Sous-traitez vous la fabrication de tous les produits ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Pour le moment, oui.

**Mme Sophie Primas.** – Mais la tentation est là d'avoir vos propres ateliers...

**M. Bertrand Escoffier.** – Bien sûr, disposer de nos propres unités de production est tentant. Mais c'est un autre métier, et jusqu'ici nous n'étions pas assez nombreux pour nous permettre cette diversification – nous étions 20 il y a deux ans, nous sommes aujourd'hui près de 60. Ce serait la suite logique de l'histoire, et nous y réfléchissons. Certaines des personnes avec lesquelles nous travaillons vieillissent, et ont cette envie de transmettre leur savoir-faire. Pour l'instant, nous ne sommes pas prêts à franchir le pas, ni d'un point de vue financier, ni d'un point de vue organisationnel.

**M. Alain Chatillon.** – Pourquoi avoir choisi de distribuer vos produits uniquement par Internet ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Principalement pour réduire le nombre d'intermédiaires, et donc le coût du produit. Internet permet aussi de toucher un maximum de personnes avec une mise de départ relativement faible – notamment grâce aux réseaux sociaux, qui offraient, jusqu'à récemment, une vitrine gratuite pour les produits. Internet est aujourd'hui le premier canal de communication.

Nous avons eu la chance de lancer la marque fin 2011, au moment où le « made in France » est devenu l'un des axes majeurs de la campagne présidentielle. À l'époque, nous n'avions pas offert de slips aux candidats, mais nous avons détourné les affiches officielles de campagne : cela a été notre premier coup de communication impertinent. Cela a très bien fonctionné !

Au final, ce qui n'était au départ qu'un slogan de campagne a fini par s'installer durablement dans le débat : il existe aujourd'hui des Assises annuelles du « Produire en France » – nous y sommes d'ailleurs invités –, qui permettent de fédérer les acteurs. L'entraide existe déjà, nous parlons d'ailleurs bien de « partenaires ». Nous travaillons beaucoup avec Saint-James, Aigle...

Je pense que renforcer la labellisation et le contrôle des marques offrirait un véritable soutien à ce tissu industriel, car le consommateur ne s'y retrouve plus. Il existe le label « Origine France Garantie », qui assure que plus de la moitié de la valeur ajoutée du produit est réalisée en France ; le label « Entreprise du Patrimoine Vivant », qui promeut les savoir-faire industriels spécifiques. Le Slip Français est labellisé « Origine France Garantie », comme la plupart des entreprises avec lesquelles nous travaillons. Le flou autour du « made in France » gagnerait à être éclairci.

**Mme Fabienne Keller.** – Combien d'étapes conduites nationalement permettent d'écrire « Fabriqué en France » sur une étiquette ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Je crois que cela est possible dès lors que la dernière étape de fabrication a lieu en France.

L'un de nos choix stratégiques initiaux a été une fabrication 100 % française, que nous avons renforcée en utilisant le « bleu-blanc-rouge » et la cocarde. De fait, nous avons choisi de nous mettre en marge des tendances dès le début : on ne court donc pas après les labellisations. Cependant, c'est un sujet sur lequel il faudra avancer.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Certains sont dubitatifs devant cette campagne de promotion de la marque française, arguant que c'est une niche. Pensez-vous que les choses sont en train d'évoluer ?

Vous dites que votre force réside dans votre campagne marketing. Ne croyez-vous pas que le fait que vos produits soient 100 % français joue également un rôle important dans votre succès ?

Tout à l'heure, vous avez évoqué le domaine automobile. Aujourd'hui, certaines voitures sont presque 100 % françaises, et cela est un atout fort des campagnes de marketing. Pensez-vous que la France fait ce qu'il faut dans le domaine de la communication ? Pourrait-on faire plus ou mieux ?

**M. Bertrand Escoffier.** – C'est une question difficile. Pour notre part, nous le faisons naturellement, sans chercher à en faire uniquement un objet de marketing.

À sa création, le Slip Français était totalement inconnu. Notre chance, c'est que la campagne présidentielle de 2012 ait fait une large place au sujet du « Fabriqué en France » : cela a été un élément déclencheur. Depuis, les choses sont un peu retombées, mais nous avons continué sur notre ligne, car une fabrication française est signe de savoir-faire, de qualité. Au départ, nous avons ciblé une clientèle plutôt aisée, mais nous nous rendons compte qu'aujourd'hui, nous touchons une large tranche d'âge et que nos clients sont répartis partout en France. Ces personnes sont prêtes à acheter un seul produit dans l'année, pourvu que celui-ci soit de qualité – c'est un fait, nos produits sont qualitativement meilleurs que d'autres, ils tiennent plus longtemps dans la durée.

Je pense que la France soutient un certain nombre d'initiatives : il y a des financements, des aides ; le savoir-faire et la qualité de la fabrication française sont reconnus, y compris à l'étranger. Ce sont en tout cas les valeurs que nous défendons.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Comment organisez-vous la vente par Internet ? Vous vous servez également de campagnes impertinentes : qui produit vos slogans ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Le marketing est géré en interne depuis le début. Nous savons communiquer avec très peu de moyens et quelques bonnes idées : il s'agit de l'un de nos savoir-faire !

Nous faisons sourire les gens en réagissant sur l'actualité : cela crée du lien, tant avec les clients qu'avec le tissu industriel. Nous sommes très transparents dans notre communication, notamment sur la fabrication du produit et sur son coût de revient. Nous

n'avons pas de secrets, et cela plaît au consommateur. Nous sommes donc portés par une tendance de fond.

**Mme Sophie Primas.** – Félicitations ! Il est très plaisant de voir des entreprises réussir. Vous vous appuyez sur un savoir-faire, mais également sur votre fougue, votre impertinence, et un grain de folie. Nous avons besoin d'entrepreneurs avec ce petit grain de génie. Bravo, on est très fiers !

Vous avez indiqué que peu de fournisseurs étaient capables de produire avec le niveau de qualité que vous attendez. Vous vous appuyez donc sur quelques entreprises, qui ont un matériel industriel performant mais vieillissant, et sur quelques personnes qui ont, à titre individuel, le défaut de vieillir elles aussi : la problématique de la transmission des entreprises est donc essentielle. Nous avons bien entendu que vous n'étiez pas prêts à prendre le relais sur la production, sauf peut-être si vous y étiez obligés : comment peut-on vous aider à vous engager dans cette voie ? Que faudrait-il pour que vous vous jetiez à l'eau ?

Peut-on mutualiser certaines tâches en s'appuyant sur les réseaux d'industries du textile ? Quel mode de financement vous semble nécessaire ? Doit-on trouver de nouvelles formes de sociétés ?

Je suis très inquiète de voir tous ces outils industriels disparaître parce qu'ils n'ont plus la cote. La jeunesse a peur d'une vie d'asservissement derrière une machine, pourtant, il y a un savoir-faire incroyable. Si on le perd, on vous perd également : et nous n'en avons aucune envie !

**M. Bertrand Escoffier.** – Ce n'est pas tant la qualité – c'est bien l'une des forces de la fabrication française aujourd'hui – que la capacité à produire qui va rapidement poser problème.

Les entreprises avec lesquelles nous travaillons comptent en moyenne une centaine d'employés. Nous allons rapidement être limités sur les volumes produits.

**Mme Fabienne Keller.** – Lorsque vous contractez avec une entreprise, quel volume vous engagez-vous à lui commander ?

**M. Bertrand Escoffier.** – En 2017, nous avons créé 400 000 pièces. Nous nous engageons dans un partenariat à long terme avec chacun de nos sous-traitants, et nous leur donnons une visibilité de 8 à 12 mois.

Nous sommes dans une période d'hypercroissance – nous doublons notre volume de production tous les ans –, cela rend parfois compliqué les prédictions de volume à moyen terme. Nous sommes dans une position un peu particulière : nous allons très vite, et c'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas encore prêts à mettre un pied dans le domaine industriel. Peut-être d'ici deux ans serons-nous prêts à franchir le pas.

Nous n'avons pas encore déterminé ce qui nous permettrait de nous engager dans cette voie dans les meilleures conditions. Concernant le financement, Bpifrance est un formidable outil et nous l'avons beaucoup utilisé – pour obtenir des garanties de prêt, pour ouvrir des boutiques... Il nous a permis de financer notre croissance. Je suis persuadé que si nous arrivons à déverrouiller la production, nous parviendrons à trouver des financements, notamment européens. Mais cela prendra du temps, et nous ne sommes pas assez nombreux pour l'instant pour pouvoir monter les dossiers.

Des initiatives voient le jour, et nous commençons tout juste à nous inscrire dans cette dynamique, car certaines des entreprises avec lesquelles nous travaillons peinent à trouver des repreneurs. Cette année, un de nos sous-traitants a mis la clé sous la porte, nous avons dû réaffecter les volumes. Nous avons conscience de ce problème lié aux capacités de production, et les idées viendront !

Je ne suis pas inquiet sur la reprise des entreprises, car il y a un regain d'intérêt des jeunes pour l'industrie. Parmi les repreneurs, nous trouvons de plus en plus de jeunes trentenaires : *Seven Fashion* est née sur les cendres de Lejaby grâce à Agathe, qui n'a pas 30 ans ; notre fabricant de maillots de bain a pris la suite de l'entreprise familiale, il vient de souffler ses 30 bougies. Nous les mettons en relation avec les start-up que nous avons identifiées pour automatiser certaines étapes de fabrication. Ça bouillonne, nous avons des raisons d'être optimistes !

**Mme Fabienne Keller.** – Comment êtes-vous organisés ? Existe-t-il des organisations par filière ou par pôle de compétitivité ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Tout à fait ! Nous sommes membres de la fédération de la maille et de la lingerie, qui subventionne notre présence sur certains salons, et nous possédons le label « Origine France Garantie », qui est notamment à l'origine du salon du Made in France, le MIF.

**M. Cédric Perrin.** – Vous avez dit que l'un de vos sous-traitants avait « mis la clé sous la porte ». À quel point vos sous-traitants sont-ils dépendants des commandes que vous leur passez ? Travaillent-ils uniquement pour vous ?

**M. Bertrand Escoffier.** – C'est très variable. Nous pesons 20 % à 30 % du chiffre d'affaires de certaines entreprises. C'est la limite à partir de laquelle nous cherchons d'autres relais. Certaines entreprises cherchent à s'accroître, mais ce n'est pas le cas pour toutes. D'un côté, nous avons des personnes en fin de carrière qui n'ont pas envie de relancer un cycle de croissance, d'autant qu'ils ont connu près de vingt ans de crises de restructuration. On ne peut pas leur en vouloir ! De l'autre côté, des jeunes motivés, qui ont envie de reprendre des ateliers et de s'appuyer sur les capacités dormantes. Ce sont deux dynamiques différentes. Pour quelques grandes maisons, il faudra trouver un repreneur avec les reins solides.

**M. Fabien Gay.** – Je m'associe aux félicitations de mes collègues. Bravo ! Nous devons valoriser des réussites comme la vôtre.

Je m'interrogeais sur votre engagement dans la voie de la production. Certes, ce n'est pas le même métier, mais je crois que ce sera le sens de l'histoire. D'ailleurs, vous l'avez dit : s'il n'y a plus d'entreprises, vous devrez vous y mettre si vous ne voulez pas vous délocaliser !

Par ailleurs, vous avez dit que vous n'avez pas eu de problèmes de financement : cela m'interpelle ! C'est un discours que l'on a rarement l'occasion d'entendre de la part des TPE/PME. Pouvez-vous nous indiquer plus précisément comment vous avez obtenu vos financements ?

En tant que législateur, je suis également intéressé par les « lourdeurs juridiques » que vous avez évoquées.

**M. Bertrand Escoffier.** – Je rebondis tout d’abord sur la question des besoins. J’ai reçu ce matin même une proposition de l’entreprise d’innovation textile TopTex Cube, sur la création, à l’horizon 2019, d’une chaîne de fabrication de sous-vêtements robotisée. Le budget d’investissement se monte à 600 000 euros. Nous réfléchissons sérieusement à investir : nous sommes plus que simplement « chatouillés » par l’idée ! Les choses deviennent concrètes.

Concernant le financement, je ne dirais pas que les choses sont faciles ; en revanche, aujourd’hui, il existe des financements pour les TPE innovantes qui génèrent de la croissance. S’il est essentiellement privé, grâce à des fonds d’investissement, il existe également du financement public : Bpifrance est un comptoir unique incroyable. Ce qui est important, c’est de limiter le nombre d’interlocuteurs.

Quant aux lourdeurs, je peux citer un exemple : nous avons reçu une subvention de la région Ile-de-France, le décaissement se fait sur facture. Très franchement, aujourd’hui, je m’y perds encore sur les critères d’éligibilité des factures... Il m’arrive d’envoyer des factures sans savoir si elles rentrent ou non dans le cadre de la subvention ! Heureusement, nous ne sommes plus à l’euro près en fin de mois, donc ce n’est pas un réel problème. Mais il y a trois ans, cela aurait été beaucoup plus compliqué à gérer...

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – On nous disait : « Le textile, c’est terminé. » Vous nous prouvez le contraire.

Vous vous êtes volontairement éloigné des produits à bas-coûts. Vous allez même plus loin, en assurant la qualité de votre produit tout en annonçant aussi votre marge : c’est une stratégie étonnante ! Et elle est soutenue par une campagne marketing forte. Vous faites les prix, vous limitez les intermédiaires : il semblerait que ce soient les ingrédients de la réussite !

**M. Cédric Perrin.** – Votre succès vient probablement de votre politique de prix, présentée comme un gage de qualité. Pourtant, vous avez annoncé que vous alliez améliorer le processus industriel, ce qui va diminuer le coût de fabrication. Si votre objectif est de baisser les prix, je pense que c’est une grave erreur ! Allez-vous réellement baisser les prix, ou envisagez-vous d’augmenter votre marge ? Le prix n’est-il pas un gage de qualité ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Oui et non ! Ce qui est rare est cher, l’inverse n’est pas nécessairement vrai... Aujourd’hui, 75 % du prix de fabrication de nos produits correspond à la main d’œuvre. Le processus de fabrication d’un caleçon n’a pas été revu depuis 60 ans : c’est à cela que nous allons réfléchir.

**M. Cédric Perrin.** – Mais si le coût du caleçon passe de 35€ à 20€, ne pensez-vous pas que les consommateurs vont associer cette baisse à une diminution de la qualité ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Nous l’expliquerons ! C’est du marketing, à nous de savoir raconter les choses... Les marges que nous dégagons actuellement nous permettent d’être tout juste rentables. Si on maintient ce niveau de marge et que l’on parvient à diminuer le coût de fabrication, le prix final du produit baissera.

Peut-être créerons-nous une autre gamme ? Rien n’est arrêté, mais nous sommes conscients du besoin de toucher une population plus large.

**M. Cédric Perrin.** – J’aime vous comparer au Coq Sportif, car à mes yeux, c’est également une belle réussite.

Dans leur boutique du boulevard Saint-Germain à Paris, ils présentent à la fois le produit « standard » et celui fabriqué en France, dont le prix est 20 % à 30 % supérieur. C’est au client de faire son choix. Est-ce quelque chose que vous envisagez de mettre en œuvre ?

**M. Bertrand Escoffier.** – On ne différenciera pas le produit sur l’origine. Sans être moins abouti ou moins qualitatif, ce sera tout simplement un produit différent. Nous y réfléchissons.

Nous savons que tout le monde ne peut pas se payer un caleçon à 35 €. Nous sommes sur une niche qui n’a pas encore atteint sa capacité maximale, d’autant que nous avons d’autres produits que les sous-vêtements. Mais l’enjeu, c’est de changer le monde ! Et pour changer le monde, il faut commencer par toucher tout le monde.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous déclinez le drapeau français sur tous vos produits. À quel moment avez-vous fait ce choix ? Pourquoi ? Pensez-vous que le besoin d’identité actuel vous a porté ? Ne croyez-vous pas qu’il serait risqué pour votre marque d’abandonner la cocarde ?

**M. Bertrand Escoffier.** – Notre première série, en 2011, était déjà siglée « bleu-blanc-rouge ». Ce que nous n’avions pas prévu, et qui a sans conteste porté notre développement, c’est que le « fabriqué en France » s’inviterait dans le débat lors de la campagne présidentielle de 2012. C’est un heureux hasard ; cela a été notre chance.

À l’époque, lorsque les journalistes qui souhaitaient entendre l’industrie textile française s’adressaient à nous en disant : « On n’a pensé qu’à vous ». La marque s’est donc rapidement retrouvée dans les médias, mais ce n’était pas prévu. C’est un petit « miracle ».

Notre identité est la même depuis nos débuts : nous sommes fiers de la cocarde, elle cible nos produits, et nous la garderons.

**M. Alain Chatillon, président.** – Merci d’être venu.

*La réunion est close à 14 h 40.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 12 FÉVRIER ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 13 février 2018**

*à 16 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires sociales, de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'Alimentation.

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde, en commun avec la commission des affaires sociales, rassemblant des acteurs de la distribution :

. Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens, accompagnée de M. Philippe Godon, président du Conseil central de la section C (distribution en gros) ;

. M. Laurent Francony, directeur Qualité Santé Sécurité Environnement du groupe Système U, accompagné de M. Thierry Desouches, responsable des relations extérieures du groupe ;

. M. Stéphane Dufort, directeur Qualité du Groupe Carrefour, accompagné de M. Éric Adam, responsable des affaires publiques du groupe ;

. M. Gérard Pachoud, directeur général de Provera France, centrale d'achats de Cora France ;

. M. Franck Geretzhuber, secrétaire général du groupe Auchan, accompagné de M. Olivier Louis, directeur de la communication du groupe ;

. M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino ;

. M. Sébastien Chellet, directeur général du Galec, société coopérative des groupements d'achats des centres E. Leclerc, accompagné de M. Xavier Guedon, directeur des fonctions support (systèmes d'informations et qualité) ;

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 229 (2017-2018) sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part (Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :  
Lundi 12 février 2018, à 12 heures

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

1/2 Salle Clemenceau côté écran

Captation vidéo

- Audition conjointe sur les évolutions politiques et diplomatiques de la Turquie :

. Mme Elise Massicard, directrice de recherche au CNRS, attachée au Centre de recherches internationales - Sciences Po (CERI),

. Mme Dorothee Schmid, chercheur, responsable du programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient de l'Institut français des relations internationales (IFRI).

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 13 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – captation vidéo

En commun avec la commission des finances

- Audition de M. Éric Heyer, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

*à 16 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – captation vidéo

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – captation vidéo

En commun avec la commission des affaires économiques

- Table ronde rassemblant des acteurs de la distribution :



. Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens, accompagnée de M. Philippe Godon, président du Conseil central de la section C (distribution en gros) ;

. M. Laurent Francony, directeur Qualité Santé Sécurité Environnement du groupe Système U, accompagné de M. Thierry Desouches, responsable des relations extérieures du groupe ;

. M. Stéphane Dufort, directeur Qualité du Groupe Carrefour, accompagné de M. Éric Adam, responsable des affaires publiques du groupe ;

. M. Gérard Pachoud, directeur général de Provera France, centrale d'achats de Cora France ;

. M. Franck Geretzhuber, secrétaire général du groupe Auchan, accompagné de M. Olivier Louis, directeur de la communication du groupe ;

. M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino ;

. M. Sébastien Chellet, directeur général du Galec, société coopérative des groupements d'achats des centres E. Leclerc, accompagné de M. Xavier Guedon, directeur des fonctions support (systèmes d'informations et qualité).

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

*à 9 h 30 :*

- Audition de MM. Jean-Pierre Roger, président et Guy Delivet, directeur général du Conseil Supérieur des Messageries de Presse (CSMP).

*à 10 h 30 :*

- Audition de Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation et de la distribution de la presse (ARDP)

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 14 février 2018**

*à 11 heures*

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, Secrétaire d'État auprès du Ministre de la Cohésion des territoires.

*à 16 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Buzyn, Ministre des Solidarités et de la Santé.

**Commission des finances**

**Mardi 13 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Éric Heyer, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) par le Président de la commission des finances du Sénat, conjointement avec la commission des affaires sociales, en application de l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

*à 9 h 30 :*

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (A.N., XV<sup>e</sup> lég., n° 368), sous réserve de sa transmission.

- Audition conjointe de Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française, et de MM. Joan Burkovic, fondateur de Bankin' et porte-parole de European AIS, groupement d'agrégateurs bancaires européens, Jean-Claude Huysen, directeur des agréments, des autorisations et de la réglementation à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et Jérôme Reboul, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général à la direction générale du Trésor, sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (ouverte à la presse – captation vidéo).

*à 11 heures :*

- Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport du conseil des prélèvements obligatoires relatif aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages (ouverte à la presse – captation vidéo).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 13 février 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 288 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi organique n° 152 (2017-2018) relatif à l'organisation de la consultation sur

l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée)  
(rapporteur : M. Philippe Bas).

**Mercredi 14 février 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Nomination des membres de la mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre.
- Désignation de candidats pour siéger au sein du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 260 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

- Examen du rapport de Mme Josiane Costes et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 205 (2017-2018) visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues.

- Examen du rapport de Mme Brigitte Lherbier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 621 (2016-2017) sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales, présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur ces deux textes, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 12 février 2018, à 12 heures

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants**

**Mardi 13 février 2018**

*À 16 h 30*

Salle n° 245

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 15 février 2018**

*à 9 h 30*

Assemblée nationale – 33 rue Saint-Dominique (3e étage) – 75007 Paris

- Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les membres français du Parlement européen, sur la défense européenne.

**Commission spéciale sur le projet de loi pour un état au service d'une société de confiance**

**Mercredi 14 février 2018**

*à 15 heures*

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe des organisations syndicales de la fonction publique.
- Audition de M. Thierry Tuot, conseiller d'État.
- Audition conjointe des représentants des collectivités territoriales.

**Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays**

**Jeudi 15 février 2018**

*à 11 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom.

*à 13 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Philippe Varin, Président de France Industrie, Vice-président du Conseil national de l'industrie.

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique**

**Mercredi 14 février 2018**

*à 13 h 30*

Salle n° 263

- Constitution.

**Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure**

**Mardi 13 février 2018**

*de 14 h 15 à 18 heures*

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

*à 14 h 15 :*

- Audition de Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO).

*à 15 h 30 :*

- Audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat.

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), à New-York et à Shanghai.

**Mercredi 14 février 2018**

*de 15 h 15 à 18 h 30*

Salle n° 261

Ouvertes à la presse

*à 15 h 15 :*

- Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale.

*à 17 h 30 :*

- Audition de M. Christian Mouhanna, chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

**Jeudi 15 février 2018**

*de 16 h 15 à 18 h 30*

Salle 46 E

Ouverte à la presse

- Audition de syndicats de policiers municipaux.