

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	4519
• <i>Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l’Autorité de la concurrence</i>	<i>4519</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	4531
• <i>Audition conjointe sur les évolutions politiques et diplomatiques de la Turquie.....</i>	<i>4531</i>
• <i>Projet de loi 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) - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4551</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de l’accord instituant la Fondation internationale UE-ALC - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>4553</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4555</i>
• <i>Réseau culturel extérieur de la France - Audition de M. Pierre Vimont, ambassadeur de France (voir à la rubrique de la commission de la culture)</i>	<i>4557</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4559
• <i>Audition de M. Jean-Claude Ameisen, président d’honneur du comité consultatif national d’éthique (CCNE).....</i>	<i>4559</i>
• <i>Audition de Mme Katia Julienne, candidate pressentie pour le poste de directrice de la Haute Autorité de santé, en application de l’article L. 1451-1 du code de la santé publique</i>	<i>4567</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	4577
• <i>Réseau culturel extérieur de la France - Audition de M. Pierre Vimont, ambassadeur de France</i>	<i>4577</i>
COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	4591
• <i>L’avenir du transport ferroviaire - Audition de M. Jean-Cyril Spinetta.....</i>	<i>4591</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>4606</i>

COMMISSION DES FINANCES.....	4609
• <i>Pistes de réflexion du groupe de travail relatif à l'évolution de la fiscalité locale - Communication</i>	<i>4609</i>
• <i>Projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis.....</i>	<i>4621</i>
• <i>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 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4621</i>
COMMISSION DES LOIS	4631
• <i>Projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - Communication.....</i>	<i>4631</i>
• <i>Projet de loi relatif à la protection des données personnelles (procédure accélérée) – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4631</i>
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	4657
• <i>Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne</i>	<i>4657</i>
• <i>Audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, et Franck Natali, avocat au Barreau de l'Essonne et ancien bâtonnier, coauteurs du rapport « Amélioration et simplification de la procédure pénale » (livre 2 des chantiers de la justice).....</i>	<i>4670</i>
• <i>Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)</i>	<i>4681</i>
• <i>Audition de représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4681</i>
• <i>Audition de représentants de la fédération syndicale CFE-CGC police nationale – Alliance (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4681</i>
• <i>Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et du Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administrative et financière (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4681</i>
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE	4683
• <i>Audition de M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).....</i>	<i>4683</i>
• <i>Audition de M. Nicolas Hénin, président d'Action résilience</i>	<i>4692</i>

- *Audition de MM. Bernard Émié, directeur général de la sécurité extérieure au ministère des armées, et de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié).....* 4698
- *Audition de MM. Pascal Bolot, directeur de la protection et de la sécurité de l'État au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (ne sera pas publié).....* 4698
- *Audition de M. Amin Boutaghane, chef de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié).....* 4699
- *Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice (ne sera pas publié).....* 4699
- *Audition de Mme Myriam Benraad, professeure en science politique et chercheuse (sera publié ultérieurement).....* 4699
- *Audition du Général Jean-François Ferlet, directeur du renseignement militaire au ministère des armées, et du Colonel Thierry Beylier, assistant militaire du directeur (ne sera pas publié).....* 4699
- *Audition M. Hugues Bricq, chef du service central du renseignement territorial au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié).....* 4699
- *Audition M. Pierre de Bousquet de Florian, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (ne sera pas publié).....* 4699
- *Audition de Mme Mireille Ballestrazzi, directeur central de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, Mme Catherine Chambon, sous-directeur de la lutte contre la cybercriminalité, et M. Frédéric Malon, adjoint au sous-directeur anti-terroriste (ne sera pas publié).....* 4700

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE..... 4701

- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen des amendements de séance au texte de la commission.....* 4701
- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission.....* 4726
- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 4748
- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Examen d'un amendement du Gouvernement.....* 4748
- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Modification de l'intitulé du projet de loi.....* 4749

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE
DU PAYS..... 4751**

- *Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances 4751*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 MARS ET A VENIR. 4763

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence

Mme Sophie Primas, présidente. – Madame la présidente, lors de votre dernière audition par notre commission, le 12 octobre 2016, nous vous avons reçue en tant que candidate proposée par le Président de la République, alors M. François Hollande, aux fonctions de présidente de l'Autorité de la concurrence. Notre commission avait alors à une large majorité émis un avis favorable à votre désignation dans le cadre de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution.

Nous avons le plaisir de vous accueillir à nouveau pour un premier bilan de l'action de l'Autorité de la concurrence, sous votre présidence. Ce sera l'occasion pour vous de nous exposer les points forts de l'activité de cette autorité administrative indépendante.

Avec la numérisation, désormais partie intégrante de nos modes de vie, des acteurs économiques, peu nombreux, recueillent en permanence de la donnée, sur les habitudes de consommation, la consultation des sites internet, etc. Cela crée des questions nouvelles en termes d'accès et de concurrence entre les entreprises. Comment l'Autorité de la concurrence prend-elle en considération cet état de fait ? Dans quelle mesure notre arsenal législatif ainsi que les pouvoirs et moyens de votre institution sont-ils adaptés aux pratiques nouvelles qui peuvent se développer en la matière ? À titre d'exemple, que pensez-vous de la piste parfois mentionnée d'une forme de dégroupage des données massives, qui obligerait les détenteurs de telles données à conférer un accès à ces données à d'autres entreprises ?

La concurrence en matière de distribution est un autre sujet de préoccupation majeure pour notre commission. À côté de l'action de l'Autorité de la concurrence, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) intervient pour sanctionner des pratiques commerciales prohibées. Le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, prévoit une modification du droit des pratiques prohibées dans le cadre d'une habilitation à agir par ordonnance en vue de revoir ces interdictions. Si ces interdictions sont réduites à l'avenir, l'Autorité de la concurrence aura-t-elle les moyens juridiques mais aussi matériels de sanctionner des pratiques réellement abusives, si ses prérogatives ne sont pas modifiées corrélativement ? Je rappelle que l'Autorité n'avait rien pu redire en 2015 au phénomène de concentration des centrales d'achat de la grande distribution, alors qu'il est malgré tout un élément déterminant de l'étranglement d'une partie de la filière agricole...

Dans le même temps, en matière agricole, notre commission se préoccupe de ce que le droit de la concurrence, par excès de rigidité, n'empêche pas la structuration des filières agricoles dans le but d'une meilleure répartition de la valeur. Que pensez-vous des récentes évolutions, tant au niveau européen que national, du droit de la concurrence s'appliquant aux acteurs agricoles ?

Dans le cadre de vos missions consultatives, nous serions heureux d'avoir votre avis sur la loyauté de la concurrence entre les différentes formes de commerce. Avez-vous été saisie au sujet de la concurrence déloyale qui existe en matière fiscale entre les *pure players* de l'internet et le commerce physique ?

Enfin, vous avez lancé au dernier trimestre 2017 une consultation publique portant sur l'évolution du contrôle des concentrations et, notamment, « l'opportunité de créer un nouveau cas de contrôle des concentrations pour traiter les opérations susceptibles de poser des problèmes de concurrence et échappant aujourd'hui au contrôle des concentrations ». Pouvez-vous nous indiquer les résultats de cette consultation et l'état de votre réflexion en la matière ?

Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence. – Je suis très heureuse de venir vous présenter ce premier bilan d'action après un an de mandat. Il est essentiel que l'Autorité de la concurrence maintienne des liens avec le Parlement et que le Sénat puisse jouer son rôle dans l'orientation de l'action de cette autorité indépendante.

L'impact du développement des données sur la concurrence est un sujet majeur. Il s'agit de savoir si nous avons les moyens de faire face à la révolution économique fondée sur le numérique. Des ensembles considérables de données sont collectés, circulent et sont valorisés. Nous venons de rendre un avis sur la publicité en ligne qui porte principalement sur l'utilisation des données des consommateurs et leur valorisation par les agences de publicité, les annonceurs et les grands groupes comme Google et Facebook. Le recueil des données offre un avantage concurrentiel considérable dont des entreprises comme Google et Facebook ont su tirer avantage en occupant une place prépondérante sur le marché de la publicité en ligne, avec une augmentation de 12 % l'an dernier. Nous concentrons nos capacités d'analyse et d'investigation sur ces sujets nouveaux et complexes, en coopération avec nos collègues européens. L'étude conjointe que nous avons menée avec l'Allemagne, en 2016, sur le *big data*, est devenue une référence. Nous lancerons cette année une nouvelle étude conjointe avec nos collègues allemands sur les algorithmes. Nous pourrions ainsi décrypter en amont le cadre d'analyse concurrentiel et proposer une vision cohérente au niveau européen.

Faudra-t-il changer la loi française ? Certaines situations de concurrence remettent en cause la capacité de l'outil législatif actuel, de sorte qu'il faudrait envisager de compléter le code du commerce pour rétablir le bon fonctionnement concurrentiel entre les entreprises. L'Autorité de la concurrence devra par ailleurs relever de nouveaux défis technologiques pour identifier les infractions. Auparavant, il suffisait de courriers, d'e-mails, ou de preuves de réunion pour détecter les infractions de cartel. Désormais, beaucoup d'échanges empruntent uniquement la voie numérique et passent par des messageries cryptées. Nous ferons des propositions au Gouvernement pour adapter la loi sur ce point.

En ce qui concerne les pratiques prohibées qui relèvent du domaine d'intervention de la DGCCRF, le Gouvernement ne baissera pas la garde dans le projet de loi issu des États généraux de l'alimentation (EGA). Au contraire, il renforcera le niveau de dissuasion et l'Autorité de la concurrence développera sa coopération avec la DGCCRF en prévoyant des cas de rejet de saisine pour favoriser l'intervention de la direction générale lorsqu'elle sera mieux placée pour agir au vu de ses outils sur les pratiques restrictives.

Voilà plusieurs années que nous nous préoccupons de concilier le droit de la concurrence et le secteur agricole. Le règlement Omnibus, adopté récemment, a changé les règles de manière fondamentale, en accordant de nouvelles prérogatives aux organisations de

producteurs (OP) et aux associations d'organisations de producteurs (AOP). Qu'il s'agisse de planifier la production, d'en optimiser les coûts, de s'accorder sur les prix du marché et même sur les volumes de ventes, tout cela est désormais possible au niveau européen. Il nous a semblé préférable de supprimer les exceptions qui existaient jusqu'alors, afin que tous les produits agricoles soient traités de la même manière.

Nous venons de recevoir une demande d'avis de la part du Gouvernement qui souhaite établir une cartographie de l'application du droit de la concurrence au secteur agricole afin de nourrir le projet de loi issu des EGA. Nous y travaillons.

Comment le commerce en ligne affecte-t-il les conditions de concurrence dans le secteur de la distribution ? De nouveaux acteurs, comme Amazon, qui se sont développés sur une base de *pure players* dans la vente en ligne, s'intéressent désormais aux magasins. Nous avons des échanges réguliers avec les acteurs de la distribution. Les gouvernants doivent toujours tenir compte de la proportionnalité des règles lorsque de nouvelles pratiques de vente voient le jour. On l'a vu avec le développement d'Uber ou d'Airbnb : le Parlement a été très sollicité pour l'encadrer par de nouvelles règles.

Pour ce qui est de la distribution, nous avons adapté notre logiciel concurrentiel en considérant qu'il fallait y intégrer la vente en ligne pour avoir une vision plus juste du jeu concurrentiel. Dans notre avis « Fnac-Darty » de 2016, nous avons établi que l'évolution de la vente des produits électroniques était telle qu'on ne pouvait plus séparer vente en magasin physique et vente en ligne. Nous avons donc recommandé que l'évaluation de la concurrence ne se limite pas seulement aux magasins physiques, mais prenne aussi en compte la vente en ligne. Certains distributeurs nous ont indiqué être soumis à des contraintes urbanistiques très lourdes pour élargir leurs magasins, alors que les acteurs de la vente en ligne sont beaucoup plus agiles. De la fusion entre le physique et le digital est né le « phygital ». Jusqu'où ira cette fusion ? Quelles seront les stratégies d'entreprises ? Amazon a déjà commencé à racheter des grands distributeurs physiques aux États-Unis. La même chose se produira-t-elle en France ? Dans cette période de transition, l'égalité des conditions de concurrence est un vrai sujet qui nécessite que l'on intervienne sur le plan fiscal.

Quant au droit des concentrations d'entreprises, nous avons travaillé à en simplifier les procédures depuis quelques mois, en concertation avec les acteurs. Cependant, notre intervention dans ce champ doit rester proportionnée à des problèmes de concurrence. Faut-il créer un nouveau cas de contrôle des concentrations pour des entreprises qui ont une valeur économique forte mais pas de chiffre d'affaires ? Le rachat de WhatsApp par Facebook pour 20 milliards d'euros a montré la nécessité de créer un cadre de contrôle *ex-post* très ciblé qui ne dépende pas du chiffre d'affaires des entreprises concernées.

L'un des objectifs de l'Autorité de la concurrence est de détecter les pratiques anti-concurrentielles dans tous les secteurs de l'économie. L'an dernier, ces pratiques se sont maintenues à un niveau élevé, même dans les grandes entreprises bien informées des règles de concurrence. Nous avons prononcé une sanction de 300 millions d'euros à l'encontre d'un cartel dans les revêtements de sols, grâce auquel des entreprises s'étaient entendues pendant des années pour définir les prix, les stratégies commerciales et pour ne pas communiquer sur leurs performances environnementales. Nous devons continuer à nous montrer vigilants. Nous avons également sanctionné Engie pour abus de sa position dominante et ses pratiques de dénigrement des nouveaux entrants dans le secteur du gaz. Le montant total des sanctions que nous avons appliquées l'an dernier est de 500 millions d'euros. Ces sanctions sont proportionnées à la gravité de l'infraction. Nous collaborons avec la Commission européenne

pour maintenir notre niveau d'enquête et pour développer des procédures négociées avec les entreprises. Depuis que la transaction a été intégrée dans notre droit, en 2015, avec la loi Macron, les entreprises y ont facilement recours, ce qui a contribué à diminuer les recours devant la cour d'appel.

En ce qui concerne la tendance à la hausse des opérations de concentration, l'Autorité de la concurrence en a autorisé 233 l'an dernier. Les dossiers sont de plus en plus nombreux à faire apparaître des problèmes de concurrence. Ainsi, dans le cadre d'un rapprochement de cliniques privées, nous avons dû demander des engagements pour éviter que les patients aient à subir une augmentation des frais d'hospitalisation et soient assurés que la qualité des soins se maintienne.

L'Autorité de la concurrence reste investie dans sa mission consultative, avec cette année un avis sur l'agriculture, mais aussi sur des problématiques de santé comme la distribution ou la fixation des prix des médicaments. Nous avons également rendu un avis sur la publicité en ligne et un autre sur les audioprothèses dont les prix élevés faisaient qu'un Français sur deux ne s'équipait pas. Le Gouvernement a repris notre proposition sur l'augmentation du *numerus clausus* des audioprothésistes, de sorte que de nouveaux acteurs ont pu s'installer sur le marché, comme les fabricants de lunettes qui se mettent à vendre des audioprothèses.

Nous continuerons à favoriser le recours à la transaction avec les entreprises. Nous maintiendrons la priorité donnée aux sujets numériques, avec la création d'une unité numérique dédiée que nous devons évoquer prochainement avec le Gouvernement. Récemment, en travaillant sur le cas des deux plateformes Se loger et Logic-immo, nous avons pu mesurer combien l'évaluation des effets de la concurrence dans le cas d'un rapprochement d'entreprises numériques nécessitait des données techniques et des méthodologies particulières.

La coopération européenne en matière de concurrence est un modèle unique au monde. Nous avons développé un mécanisme de subsidiarité très sophistiqué entre les autorités nationales – et particulièrement l'Autorité de la concurrence – et la Commission européenne qui se traduit par des échanges nourris. La mise en commun de nos efforts est particulièrement efficace dans le domaine du numérique, car aucun pays européen n'échappe à la publicité en ligne. Nous avons développé des groupes de travail spécialisés pour identifier les problèmes de concurrence propres à ce secteur.

Nous ferons des propositions au Gouvernement pour réformer notre procédure, afin qu'elle reste efficace et rapide. Les instructions contentieuses prennent trop de temps. Il faut réduire les délais si nous voulons rester pertinents par rapport au temps de l'économie.

M. Martial Bourquin. – Merci pour votre exposé. La question des Gafa revient avec force, car ces géants du web développent une concurrence complètement faussée. Nous connaissons le dumping fiscal et social. Désormais, certains commerces de centre-ville sont concurrencés par Amazon sur les mêmes produits vendus à des prix plus bas. L'Europe travaille à mettre en place une fiscalité qui rééquilibre la concurrence. Qu'en pensez-vous ?

Avec mon collègue Alain Chatillon, nous avons constaté que des normes exigeantes s'appliquaient dans de nombreux domaines de l'industrie, dont l'alimentation. Or, avec la mondialisation, des produits arrivent sur notre marché qui ne respectent pas ces normes. Comment l'Autorité de la concurrence pourrait-elle réintroduire de l'équité ?

Enfin, nous sommes obligés de remettre en concurrence nos barrages hydroélectriques, alors que l'Allemagne a refusé de revoir ses régies municipales sur l'eau. La mondialisation a bouleversé la donne. Si nous ne réagissons pas, la production française, agricole et industrielle, risque d'en pâtir fortement.

M. Roland Courteau. – Croyez-vous que la coopération suffira à établir l'harmonisation des procédures relatives aux pratiques anti-concurrentielles au niveau européen ?

N'existe-t-il pas des doublons dans les attributions de compétences entre l'Autorité de la concurrence et la DGCCRF ?

Je vous avais interrogée lors d'une précédente audition sur l'envolée des tarifs des péages d'autoroutes. Qu'avez-vous fait à ce sujet ?

M. Alain Duran. – Nous avons récemment auditionné la directrice de la DGCCRF. Le rôle de l'Autorité de la concurrence est de garantir l'ordre économique en prévenant les distorsions de concurrence. La DGCCRF lutte aussi contre les abus de dominance. Vous êtes une autorité indépendante et la DGCCRF est rattachée au ministère. Est-ce la seule différence ? Comment travaillez-vous ensemble ?

Mme Françoise Férat. – Les hôteliers viennent régulièrement se plaindre de la concurrence déloyale que leur font les plateformes en ligne de location saisonnière ou de nuitée qui ne sont pas soumises aux mêmes normes, à la même fiscalité, ni aux mêmes coûts d'exploitation. Quel type de contrôle pouvez-vous exercer sur ces plateformes ?

Mme Michelle Gréaume. – L'enquête sectorielle lancée le 21 novembre 2017 devait évaluer le fonctionnement de la concurrence dans le domaine médical et biomédical. Quels en sont les résultats ? Les recommandations de l'Autorité de la concurrence ont-elles été prises en compte ?

Dans votre avis du 6 mars 2018 sur l'exploitation des données dans la publicité numérique, vous avez souligné l'opacité du secteur et la toute-puissance de Google et Facebook. Vous avez appelé à davantage de transparence dans l'examen préliminaire permettant de déterminer les procédures contentieuses. De quelle manière se déroulera cet examen préliminaire et sur quelle action débouchera-t-il ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Les recommandations que vous aviez faites dans l'enquête rendue en 2013 sur le mode de distribution dans le secteur du médicament n'ont pas été mises en œuvre. Vous lancez à nouveau une enquête sur le sujet. Vos recommandations iront-elles dans le même sens ? Faudra-t-il ouvrir le monopole officinal aux grandes et moyennes surfaces ? Ouvrirez-vous les pharmacies à des capitaux extérieurs ? Envisagerez-vous d'assouplir les règles sur la vente en ligne ? Les pharmaciens sont inquiets. De telles recommandations risqueraient de renforcer la désertification médicale. Les distributeurs répartiteurs de médicaments conduisent des missions de service public en acheminant des médicaments dans les territoires et en garantissant une égale répartition pour éviter les ruptures de stock.

Vous aviez dénoncé un rapport de force déséquilibré en faveur des laboratoires pharmaceutiques, concernant les prix des médicaments non remboursables, et une tendance à privilégier la vente directe aux pharmacies au détriment de ces intermédiaires que sont les

distributeurs répartiteurs. Pourront-ils faire remonter leurs contributions dans le cadre de l'enquête sectorielle que vous menez ? Freinerez-vous la vente directe par les laboratoires ?

M. Jean-Claude Tissot. – Vous avez mentionné le cas d'Amazon qui s'organise pour détourner les règles. Les grandes surfaces ont besoin d'élaborer un scénario pour développer la vente sur internet. Elles se rapprocheront nécessairement d'Amazon, et inversement. Comment anticiper ce phénomène ?

L'étiquetage pose des problèmes récurrents. Il porte notamment préjudice aux apiculteurs, car le miel d'importation, qui n'est que de la mélasse, est étiqueté comme miel au même titre que celui qui est produit en France ou en Europe. Comment remédier à cette situation ?

M. Daniel Gremillet. – Pourriez-vous nous en dire plus sur les ententes possibles entre les organisations de producteurs ? Vous devez rendre votre copie rapidement. Avez-vous déjà des informations à nous transmettre ?

Une des distorsions majeures de notre économie vient du décalage qui existe entre d'une part l'attente sociétale et l'application de la norme française, d'autre part les positionnements déloyaux qui s'exercent dans le commerce de produits qui viennent de la zone euro sans être soumis aux mêmes normes.

M. Martial Bourquin. – C'est une question essentielle.

M. Laurent Duplomb. – On a toujours en France l'idée de laver plus blanc que blanc. On impose des règles à nos producteurs et pourtant on accepte que des politiques signent tel ou tel accord avec d'autres pays sur des produits qui ne respectent pas les normes françaises. Plus de 70 % des produits utilisés dans la restauration hors-foyer proviennent de ces pays qui ne respectent pas les normes de production françaises. Comment améliorer la situation ?

Dans la concurrence, vous traitez le problème de la dominance, ce rapport de force disproportionné entre celui qui achète et celui qui vend. Que faire au sujet des quatre centrales d'achat dont les 13 000 fournisseurs sont accueillis dans des conditions exécrables, sont sans arrêt floués et pénalisés ? L'affaire Lactalis a montré que c'était l'entreprise qui devait payer pour le retrait de ses produits et qu'elle était pénalisée par la grande surface. Comment accepter que le droit de la concurrence puisse donner lieu à des contrats disproportionnés entre les 13 000 vendeurs et les quatre centrales d'achat qui font la pluie et le beau temps ?

Mme Catherine Conconne. – A la Martinique, les marchés sont extrêmement contraints et soumis au droit de la concurrence. Les producteurs de bananes françaises, fortement aidés par l'Union européenne, devraient pouvoir écouler prioritairement leur production sur le marché français. Récemment, l'Union des groupements de producteurs de bananes de Guadeloupe et Martinique (UGPBAN) a été informée par un courrier que l'enseigne Monoprix ne commercialiserait plus ses bananes, produit pourtant vertueux et équitable, mais celles de l'Équateur. Les normes environnementales n'y sont pas les mêmes que celles imposées par l'Union européenne. Subir un tel affront en France est regrettable.

Les Martiniquais sont autosuffisants en ce qui concerne la production de yaourts, grâce à trois producteurs présents sur l'île. La loi Lurel de 2013 prévoit qu'il n'y aura plus de

double date limite de consommation (DLC) pour les produits importés. Qu'en est-il de son application ? J'ai adressé un courrier à ce sujet aux ministères concernés. On m'a répondu qu'un rappel à l'ordre de l'Autorité de la concurrence mettrait fin à cette pratique d'une DLC différenciée entre l'Hexagone et l'outremer.

Dans l'audiovisuel, les bouquets offerts par le satellite nous inondent de publicités, de sorte que certaines chaînes martiniquaises se retrouvent en difficulté car elles ne peuvent plus diffuser de publicités locales. Il s'agit là d'une concurrence profondément déloyale.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Les plateformes de réservation des meublés de tourisme telles que Airbnb déstabilisent considérablement le secteur de l'hôtellerie. Depuis 2009, l'Autorité de la concurrence peut s'autosaisir. Ne pensez-vous pas qu'il y aurait matière à procéder à cette saisine ?

M. Henri Cabanel. – Si j'ai bien compris vos propos, ces entreprises dont vous avez fait état, qui se sont entendues durant vingt-cinq ans, doivent payer une sanction financière de 300 millions d'euros. Comment calculez-vous ces sanctions ? Quelle a été l'impact budgétaire de l'économie réalisée à cette époque ? Quels critères mettez-vous en avant pour contrôler certaines entreprises ?

M. Fabien Gay. – Je voudrais revenir sur la sanction de 100 millions d'euros infligée à Engie. Je ne critique pas votre travail, c'est la logique qui le sous-tend que je combats. Avant 2007, GDF se trouvait dans une situation de monopole public pour distribuer le gaz, laquelle a laissé la place à la privatisation et l'ouverture aux marchés, GDF devenant GDF-Suez, puis Engie. Une première condamnation à fournir à Direct énergie le fichier client est intervenue, avant celle de 2017 qui porte sur le passage des tarifs réglementés à des tarifs « normaux ».

Cette discussion relative à la privatisation de certains services publics concerne aussi la SNCF pour préparer l'ouverture à la concurrence du marché des voyageurs en 2020. La SNCF pourrait-elle se trouver confrontée à la même obligation de fournir son fichier client, et, à défaut, être condamnée ? La privatisation de ces services stratégiques sert-elle les intérêts des consommateurs ?

M. Dominique Théophile. – Je remercie Catherine Conconne pour son intervention qui rejoint plusieurs de mes préoccupations. Une amende record de 63 millions a été infligée à Orange Caraïbe pour avoir freiné abusivement, en 2009, le développement de la concurrence dans la téléphonie fixe en Guadeloupe, Martinique et Guyane. Le 21 février dernier, une autre amende a été prononcée, à la suite de la plainte de Digicel, par le tribunal de commerce de Paris, estimant que les pratiques commerciales d'Orange ont causé à son concurrent un préjudice pendant sept ans et accordant au total 346 millions d'euros de dommages-intérêts. Aujourd'hui, les tarifs restent très élevés aux Antilles, et les écarts ont beaucoup augmenté, car les prix ont considérablement baissé en métropole avec l'arrivée des nouveaux opérateurs. Quels sont les moyens pour y remédier ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Les sujets abordés sont très nombreux et les positions des divers groupes politiques parfois consensuelles.

Mme Isabelle De Silva. – La concurrence des Gafa serait faussée par diverses distorsions sociales et fiscales affectant le petit commerce. Le rétablissement de l'équité

fiscale dans le jeu concurrentiel est l'un des sujets prioritaires qui doit être pris en compte par les gouvernements et les organismes internationaux. La Commission européenne s'est servie fort justement de l'outil des aides d'État pour sanctionner très lourdement les pratiques dont bénéficiaient des entreprises comme Apple en Irlande.

Comment les géants du numérique peuvent-ils échapper à la taxation de leurs profits ? Le projet de taxe sur le chiffre d'affaires est bien avancé au niveau européen. Il faut agir par tous les biais, y compris sur le terrain de l'OCDE, pour établir des règles homogènes. Ce sujet est essentiel mais compliqué, car il faut obtenir des accords aux niveaux européen ou international. Le Gouvernement a montré qu'il était très résolu à trouver des solutions.

S'agissant des normes et des distorsions de concurrence entre le marché français et les autres marchés, une certaine incohérence subsiste, car les règles définies à l'échelon national peuvent être supérieures à celles qui résultent des accords internationaux. Cela étant, les normes européennes s'appliquent pour un certain nombre de produits avant leur entrée sur notre territoire. Ce débat, qui ne relève pas du champ de l'Autorité de la concurrence, est pesant, surtout dans certaines industries.

M. Martial Bourquin. – Comme celle du jouet : c'est un vrai scandale !

Mme Isabelle De Silva. – En effet, les coûts associés au respect de ces normes sont considérables.

La question des barrages hydroélectrique est délicate à traiter, et ce depuis plusieurs années. D'autres représentants de l'Autorité seront entendus sur ce sujet dans les prochains jours. Le modèle français a présenté beaucoup d'efficacité dans la régulation des marchés, et les choix ne sont pas totalement arrêtés sur l'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques. Quels bénéfices peut-on en retirer ? Chaque marché doit être envisagé séparément, et les décisions sont autant politiques qu'économiques. Nombre de marchés ont été ouverts en France à la suite de décisions prises au niveau européen, avec un bilan contrasté en termes d'efficacité.

Pour les télécommunications, l'ouverture a été réalisée en France sous l'impulsion européenne. Après avoir examiné durant plusieurs années la situation d'autres pays non soumis à cette concurrence, on a constaté que la qualité des prestations versées au consommateur était meilleure. Dans le même temps, les prix sont restés extrêmement bas eu égard aux nouveaux services qui se sont développés. En France, un abonnement internet ou *triple play* est facturé 20 à 40 euros par mois, pour une centaine d'euros aux États-Unis, et pour des services moins bons. Le marché américain des télécommunications est moins concurrentiel que le nôtre sur certains aspects. L'accès progressif d'autres opérateurs tels que Free sur le marché a donc eu des effets bénéfiques en termes d'innovation et de coût.

La situation est plus compliquée sur les marchés de l'énergie. Il faut raisonner marché par marché, sans calquer un modèle unique. Pour le ferroviaire, sujet brûlant aujourd'hui, la France est en décalage par rapport à d'autres pays européens. L'objectif final est celui de l'amélioration du service au client, en prenant en compte les nécessités d'investissement dans les infrastructures.

La proposition de directive relative au réseau européen de concurrence vise à renforcer tous les moyens des autorités de concurrence en Europe. Le modèle législatif français est bien complet, mais ce n'est pas le cas de tous les États membres, qui ne peuvent

pas toujours infliger des sanctions administratives et disposent parfois d'une faible autonomie. Ce projet, en phase finale d'élaboration par la Commission et le Parlement européen, tend vers une harmonisation totale des règles, avec la même palette d'outils pour tous les pays européens. Les entreprises déployées à l'étranger et victimes de pratiques déloyales pourront faire appel à des autorités de concurrence efficaces pour rétablir la concurrence.

Peut-on parler de doublon entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence ? Je salue les choix opérés en 2008 et 2009, notamment la création et la refondation de l'Autorité, qui était dotée à l'origine de toute une série de pouvoirs pour remplir sa mission spécifique, essentiellement liée à la concurrence. Dans le même temps, des mécanismes de coopération très poussée avec la DGCCRF ont été mis en place contrairement à d'autres pays, avec un vif succès. Nombre de signalements proviennent d'ailleurs de la DGCCRF qui agit par le biais de ses services déconcentrés. Le cartel des revêtements de sols, par exemple, a été détecté par une entreprise ayant contacté la direction générale de la concurrence, qui a ensuite transmis le dossier à l'Autorité de la concurrence, laquelle a mené ses propres investigations pour démêler cet écheveau. Sans DGCCRF, les infractions commises en province, souvent les plus pénalisantes pour les PME, ne seraient pas repérées. C'est pourquoi nous entretenons des relations très nourries avec elle. Le modèle fonctionne très bien, mais les coopérations pourraient être encore renforcées et les dossiers mieux répartis entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence.

Sur les tarifs des péages des autoroutes, l'Autorité avait rédigé un rapport voilà quelques années. Nous avons proposé de compléter la loi relative à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Celle-ci est désormais dotée des moyens de contrôler les sociétés d'autoroutes et a remis des rapports nourris et vigoureux sur ce sujet. La balle est maintenant dans le camp du Gouvernement, mais nos outils d'identification, d'analyse et de suivi des comptes des sociétés visées sont plus efficaces.

Les relations entre les hôteliers et les plateformes telles que Airbnb relèvent des choix du Gouvernement, mais une prestation hôtelière diffère de la location de son logement. Ce sont deux activités bien distinctes soumises à une législation différente. Faut-il revoir les dispositions sociales et fiscales pour rétablir l'équité ? Comme pour le commerce physique et le commerce en ligne, nous devons faire attention aux distorsions de concurrence lorsque nous ne parvenons plus à distinguer les différents marchés. Mais l'inverse est vrai également : nous avons eu la tentation d'appliquer des règles à de nouveaux entrants, alors que ce n'était pas pertinent.

Faudrait-il que l'Autorité se saisisse de cette question ? Le thème de l'économie collaborative pourrait faire l'objet d'une étude pour l'un de nos prochains avis, comme ce fut le cas lorsque nous avons formulé des recommandations au Gouvernement pour les VTC. Nous devons être vigilants sur ces sujets que nous voyons surtout à travers le prisme de la concurrence et d'éventuelles discriminations injustifiées, même si d'autres préoccupations, notamment sociales ou fiscales, peuvent entrer en ligne de compte.

Sur le médicament et la biologie médicale, je ne peux pas vous faire part des résultats de notre avis, mais les premiers éléments se dégageront à l'été prochain, et nous devrions avoir terminé à la fin de l'année 2018. À côté de sujets traditionnels comme la distribution des médicaments, nous examinons certains sujets pour la première fois comme la structure du capital des laboratoires de biologie médicale ou la formation des prix du médicament, qui est une question extrêmement complexe. Nous sommes prêts à entendre tous les acteurs du marché, y compris les distributeurs-répartiteurs ; nous recevons d'ailleurs

beaucoup de demandes en ce sens, parmi lesquelles des contributions écrites assez nourries. Quant au monopole officinal, c'est un sujet très délicat lié à des enjeux de service public sur le territoire.

S'agissant de la publicité en ligne, l'un des intérêts des avis sectoriels est de pouvoir décrypter un marché et, en cas de problème, de ne pas rester les bras croisés. Si l'investigation préliminaire permet de constater des pratiques infractionnelles, nous ouvrirons une enquête et prononcerons d'éventuelles sanctions pour atteinte à la concurrence au cours des prochains mois.

La question de l'étiquetage, qui pourrait porter préjudice aux agriculteurs et aux producteurs, relève plutôt de l'action de la DGCCRF, comme je l'ai dit récemment à l'Assemblée nationale. Je ne peux pas me prononcer sur la définition et l'application de cette réglementation. Il en est de même des ententes entre les organisations de producteurs, sur lesquelles travaillent certaines de mes équipes. Rassurez-vous, l'avis sera rendu rapidement en raison de l'amicale pression du Gouvernement.

Le rapprochement, à brève échéance, des distributeurs ayant constitué des centrales d'achat est un phénomène frappant en France. Les quatre très grandes centrales détiennent chacune une part considérable du marché. Depuis notre avis en 2015 se sont constituées des centrales européennes, voire internationales, ce qui renforce le problème évoqué par les producteurs de l'industrie agroalimentaire, qui se sentent soumis à une pression très forte.

À l'époque, rien ne pouvait être fait, puisqu'il ne s'agissait pas de concentration au sens strict de la loi française. En 2015, un régime *sui generis* a été créé, à savoir une notification pour information, permettant seulement à l'Autorité de se pencher sur les contrats de constitution de centrale de référencement. Nous avons eu des échanges avec le Gouvernement sur ce point et formulé des propositions législatives en vue de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Autorité sur le bilan concurrentiel des centrales, qui pourraient aller jusqu'à la remise en cause de certains accords nuisibles pour la concurrence.

Ce phénomène majeur soulève des questions en termes d'application de la loi nationale en cas de négociations à l'étranger, dont la DGCCRF est saisie. Il faudra peut-être créer des règles européennes pour contrôler les rapprochements, car les avancées obtenues en 2015 ne sont pas suffisantes. Il faudrait notamment pouvoir examiner, deux ans après la constitution d'une centrale d'achat, ses effets sur les producteurs et le fonctionnement du marché.

Concernant l'outre-mer, je n'ai pas la réponse à la politique de Monoprix pour la banane, mais je suis maintenant également sensibilisée à cette question. La loi Lurel nous a donné de nouvelles règles à appliquer et a interdit les accords exclusifs à l'importation, élément structurant des marchés qui, du fait de leur taille modeste, sont confrontés à des prix très élevés. L'année dernière, nous avons sanctionné des entreprises, dont Materne, qui avaient méconnu les principes de la loi Lurel. Mais nous prenons en compte les réalités propres aux territoires. C'est pourquoi, lorsque nous avons infligé des amendes contre une entente en Martinique, nous avons considéré la taille limitée des entreprises pour éviter des mesures disproportionnées.

La sanction de 300 millions d'euros prononcée contre les trois fabricants de revêtements de sols, dont deux géants internationaux et un syndicat professionnel, est hors

norme par son montant. Le code de commerce prévoit une sanction maximum de 10 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise visée. Un communiqué sur les sanctions, établi en 2011 conformément au modèle de la Commission européenne, décrit très précisément le mode de calcul des sanctions : ont été pris en compte la valeur des ventes, la durée de l'infraction et le dommage à l'économie. En l'espèce, la sanction, certes très élevée, se situe tout à fait dans la moyenne européenne, eu égard à l'importance des marchés et au préjudice causé au consommateur.

Je n'ai aucun élément à vous transmettre sur la date limite de consommation des yaourts, qui relève plus de la DGCCRF.

Les bouquets satellitaires sont soumis à un mécanisme de marché, c'est-à-dire au choix des opérateurs. Je n'ai pas vraiment de réponse à ce sujet.

Quant à Engie et aux autres distributeurs sur le marché du gaz, la situation est désormais celle d'un marché concurrentiel depuis la décision du Parlement. Un ancien monopole n'étant pas une infraction en soi, il est évidemment admis d'aller sur les segments concurrentiels du marché. Nous avons voulu que certaines règles soient respectées, tout en gardant à l'esprit que cela pourrait s'appliquer à La Poste ou à la SNCF. Or Engie a commis des pratiques répréhensibles ayant justifié une sanction qui, si elle peut sembler importante, est modérée par rapport aux critères classiques.

J'évoquerai maintenant l'amende record d'Orange Caraïbe. Aujourd'hui, le risque concurrentiel pour une entreprise est double : d'abord, être sanctionnée par une autorité de concurrence ; ensuite, faire l'objet d'une action indemnitaire, puisque, dans le cadre de la directive relative aux actions en dommages et intérêts pour infraction au droit de la concurrence, transposée en droit français, dès lors qu'une entreprise a été condamnée, toutes les victimes potentielles peuvent former un recours sans avoir à démontrer l'infraction commise. Seule l'existence d'un dommage est requise. Le risque de condamnation est ainsi démultiplié : Orange, qui devait payer au départ une amende de 63 millions d'euros, doit payer 346 millions d'euros. Nous enjoignons les entreprises à être très vigilantes et à se conformer à la réglementation, et préparons un guide en direction des PME avec l'aide du MEDEF et de la CPME.

M. Alain Chatillon. – Quand deux entreprises s'entendent, le risque d'un abus de position dominante est réel. Pourquoi cela n'est-il pas appliqué à la grande distribution en cas d'absorption d'un concurrent ? J'évoquerai aussi l'égalité de traitement des produits pharmaceutiques et des compléments alimentaires : est-il normal que certains d'entre eux proviennent de l'étranger, alors que cela est formellement interdit ? Leur distribution doit théoriquement passer par l'Agence du médicament, laquelle privilégie les laboratoires pharmaceutiques. Une action doit être menée dans ce domaine.

Mme Isabelle De Silva. – Une part importante de notre activité porte sur le rachat d'entreprise. Il arrive que nous refusions des rapprochements, y compris outre-mer, car ils aboutiraient à une position dominante sur un marché local réprouvée par le droit de la concurrence. Mais nous approuvons très régulièrement des opérations envisagées, comme le rachat de La Redoute par les Galeries Lafayette.

M. Alain Chatillon. – Casino a racheté Monoprix.

Mme Isabelle De Silva. – Nous avons pris une décision imposant d'importantes cessions de magasins, afin d'éviter les positions dominantes, notamment à Paris. Ce sujet est examiné avec une grande attention. Pour le reste, je ne peux pas vous apporter d'éléments complémentaires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de toutes ces précisions. Je remercie également l'ensemble de nos collègues pour la diversité des questions posées.

La réunion est close à 11 h 05.

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

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition conjointe sur les évolutions politiques et diplomatiques de la Turquie

M. Cédric Perrin, président. – Mesdames, nous vous remercions de vous être rendues disponibles pour cette audition.

Je vous prie d’excuser le président Christian Cambon, qui a été retenu aujourd’hui par d’autres obligations.

À l’interface entre l’Europe et le Moyen-Orient, la Turquie est un pivot stratégique, dont la commission suit attentivement les évolutions avec quelques inquiétudes.

La Turquie semble en effet s’éloigner du camp occidental.

Sur le plan intérieur, d’abord, elle connaît un tournant répressif et autoritaire de grande ampleur, avec de nombreuses restrictions aux libertés et une concentration progressive du pouvoir aux mains du chef de l’État.

Peut-être pourrez-vous nous dire quels sont les facteurs qui sous-tendent cette évolution. Comment envisagez-vous l’avenir, dans la perspective des élections qui doivent avoir lieu en Turquie en 2019 ? Y a-t-il des indices d’une aggravation possible de la situation ou, au contraire, des facteurs d’espoir, des leviers d’action susceptibles d’infléchir le pouvoir ?

Sur le plan international, quelques jours après la visite du président Erdoğan à Paris, le 5 janvier dernier, la Turquie a engagé une opération militaire en Syrie avec des objectifs distincts de ceux de ses alliés occidentaux. Il s’agit de protéger sa frontière des forces kurdes syriennes du PYD, qu’elle considère comme une branche du PKK. Peut-être pourrez-vous nous éclairer sur le bien-fondé de cette analyse, sur les objectifs à long terme de la Turquie dans la région, et sur les enjeux de sa relation avec l’Union européenne.

Certains d’entre nous étaient présents à la réunion de l’assemblée parlementaire de l’OTAN en décembre. Nous avons été surpris de l’attitude d’un certain nombre de nos collègues turcs.

Madame Élise Massicard, vous êtes directrice de recherche au CNRS, attachée au Centre de recherches internationales - Sciences Po (CERI). Vous interviendrez plutôt sur la situation intérieure en Turquie.

Madame Dorothee Schmid, vous êtes responsable du programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient de l’Institut français des relations internationales (IFRI), et vous interviendrez sur l’environnement régional de la Turquie.

Mme Élise Massicard, directrice de recherche au CNRS, attachée au Centre de recherche internationale - Sciences Po (CERI). – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci de m’avoir invitée pour évoquer devant vous la situation de la Turquie. Dans la limite de mes compétences et du temps qui m’est imparti, je vais essayer d’apporter quelques éléments à l’analyse du contexte actuel et aux possibilités d’évolution qui peuvent se dessiner, tout en restant prudente, la situation turque étant de plus en plus difficile à décrypter.

La note d’actualité dont vous avez été destinataires résume bien la situation de manière factuelle.

Je m’attarderai sur la situation des Kurdes, qui est un facteur majeur de tension, ainsi que sur les possibilités d’évolutions de la situation politique intérieure globale, à court et moyen termes.

Je tiens à souligner à quel point la situation des Kurdes est critique et s’est détériorée depuis 2015, de manière continue, plusieurs faisceaux d’événements ayant contribué à cette détérioration.

Le premier faisceau, c’est la reprise des affrontements armés dans le sud-est de la Turquie entre le PKK et l’armée turque depuis l’été 2015, dont le niveau de violence rappelle celui des années 1990. Ces affrontements se déroulent dans les villes, entraînant beaucoup de victimes civiles.

Il existe des zones de couvre-feu, et l’usage de la violence est considéré comme excessif par le Parlement européen. On enregistre par ailleurs un certain nombre de déplacements de populations liés à cette situation sécuritaire critique, bien sûr en prise avec ce qui se passe en Syrie.

Le second faisceau, c’est la répression sévère du mouvement politique kurde légal. Le parti nationaliste kurde a un certain poids politique, notamment dans cette région.

Cette répression se manifeste de plusieurs manières. Tout d’abord, beaucoup de mairies ont été mises sous tutelle, et certains maires élus en 2014 sous cette étiquette ont été incarcérés. Il reste très peu de maires de ce parti en poste. Les mairies sont aujourd’hui pour la plupart gérées par des administrateurs nommés par le pouvoir.

L’immunité parlementaire d’un certain nombre de députés a également été levée. Plusieurs députés de l’opposition ont été traduits en justice, et les deux anciens coprésidents du parti ont été incarcérés.

Troisièmement, la tentative de coup d’État de 2016 et la répression qui a suivi ont particulièrement touché les Kurdes. Même si, officiellement, la principale cible du coup d’État demeure le mouvement de Fethullah Gülen, la répression ne se limite pas à ce mouvement, et s’est notamment portée sur la région du sud-est et sur le mouvement kurde légal. Des purges ont eu lieu dans l’enseignement. Les enseignants des écoles affiliés aux syndicats de gauche pro-kurdes ont été particulièrement touchés.

Beaucoup d’écoles de la région comptent moins d’enseignants, voire plus du tout.

Par ailleurs, certaines associations qui fournissaient une aide alimentaire et humanitaire à ces nombreux déplacés du fait de la reprise des affrontements ont été fermées.

Les moyens de diffusion de l'aide ou le fait de financer des projets ont été en partie bloqués.

Le dernier facteur, plus critique et récent encore, c'est l'opération turque en Syrie, dans la région d'Afrin, qui est dénoncée par la population kurde. Selon certains sondages, même les Kurdes qui ont voté pour l'AKP lors des dernières élections, qui sont nombreux, sont très critiques vis-à-vis de cette opération, qu'ils considèrent comme une offensive anti-kurde qui les vise indirectement.

Cette situation fait donc monter les tensions et renforce le sentiment anti-kurde. C'est une ligne de fracture qui s'approfondit de manière extrêmement nette.

J'en arrive aux possibilités d'évolution et de leviers.

La Turquie connaît une situation d'état d'urgence depuis l'été 2016, Celui-ci a renouvelé pour trois mois en janvier 2018. Peut-on anticiper la levée de l'état d'urgence ? Il me semble qu'il serait assez irréaliste de miser là-dessus, l'intervention militaire à Afrin s'étant accompagnée d'une mobilisation verbale et discursive sur des thèmes nationalistes va-t-en-guerre. Ce n'est pas là un signe de désescalade, pas même en politique intérieure.

Au-delà même de la reconduction de l'état d'urgence, des décrets-lois liés à cette situation continuent à être pris. L'un d'eux, qui date de décembre 2017, assez critique, accorde l'immunité à tous les civils, quelle que soit la nature de leurs actes, dès lors qu'ils agissent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou pour prévenir une tentative de renversement du gouvernement.

Cette sixième extension de l'état d'urgence a été largement critiquée et considérée par l'opposition, le Parlement européen et d'autres comme abusive, dans la mesure où l'état d'urgence est largement utilisé pour museler les dissidents et va au-delà des mesures légitimes de maintien de l'ordre ou de prévention des menaces contre la sécurité nationale.

Certains craignent que l'état d'urgence soit prolongé jusqu'aux prochaines échéances électorales, qui doivent avoir lieu en 2019, date des premières élections présidentielles sous le régime adopté par la réforme constitutionnelle, et des élections législatives et locales.

Il est tout à fait possible voire probable que l'état d'urgence soit prolongé jusqu'à ce moment, étant donné qu'il a des conséquences sur l'organisation des élections à différents niveaux – possible interdiction de manifestations de l'opposition et nomination du Haut Comité électoral chargé de superviser les élections.

Les élections de 2019 sont-elles susceptibles d'entraîner un changement dans les rapports de force politiques, et dans quelle mesure ? Je suis assez dubitative à ce sujet.

On a à la fois un blocage très clair des dynamiques de politique intérieure, bien qu'un important mécontentement se fasse jour en Turquie. C'est un point qu'il faut souligner.

Il existe des recherches d'alternative politique, avec la création par Meral Akşener d'un nouveau parti (le İyi Parti), qui constitue une scission du parti nationaliste turc, qui a jusqu'à présent largement fait alliance avec le parti au pouvoir, l'AKP.

Ce nouveau parti issu du mécontentement n'est cependant pas assez fort pour proposer une alternative crédible. L'opposition au pouvoir, si elle est très forte en Turquie, est aussi très divisée. On a également d'un côté les kémalistes, de l'autre les nationalistes kurdes, ces derniers cherchant une nouvelle voie. Ce sont des groupes qu'il est très difficile de réunir autour d'une même table.

On a surtout un véritable doute sur la probité des élections de 2019, qui pourraient être anticipées et avoir lieu en 2018, doute qui a commencé à s'exprimer lors du référendum constitutionnel de 2017 entaché de soupçons d'irrégularités.

Il faut également souligner que des mécontentements s'expriment à l'intérieur de l'AKP, ou dans des cercles proches, à l'encontre du président, même si c'est de manière discrète, la liberté d'expression étant aujourd'hui remise en cause.

Certaines personnes, dans les *meetings* de l'AKP, réclament des emplois, ce qui est totalement nouveau. On voit bien qu'il existe une insatisfaction, même si celle-ci ne trouve pas les moyens de se structurer.

C'est au niveau économique que les choses vont se jouer en matière de dynamique sociale et politique, mais aussi de soutien au pouvoir.

L'AKP, au pouvoir depuis 2002, a profité d'une croissance économique remarquable, qui s'est ralentie ces derniers temps. La majorité des citoyens considère que la situation va en se dégradant, et ceci est assez nouveau.

La situation économique apparaît aujourd'hui, selon les sondages, comme le principal problème exprimé par les citoyens.

Une embellie est intervenue en 2017, mais elle était alimentée par certaines mesures prises par le pouvoir visant à faciliter le crédit, et qui ne sont pas durables.

Les inquiétudes sont liées à la fragilité de l'économie turque en termes d'inflation – celle-ci s'est réinstallée de manière assez durable au-dessus de 10 % –, en termes de chômage, qui a lui aussi franchi la barre des 10 %, voire par rapport au cours de la livre turque, qui se dégrade continuellement depuis un certain temps, avec des conséquences importantes pour les investissements étrangers sur leur rentabilité et leur durabilité.

De ce point de vue, les évaluations des différentes agences concernant la stabilité ont tendance à se dégrader.

Il existe donc de véritables faiblesses économiques, et c'est là que se trouve peut-être un levier important.

C'est au niveau de la dimension européenne que l'on trouve des possibilités d'actions, le Parlement européen ayant demandé non seulement le gel du processus d'adhésion de la Turquie, notamment suite à la situation des droits de l'homme, mais aussi la diminution des aides destinées aux autorités turques au titre de la pré-adhésion, ces aides devant être subordonnées à des améliorations dans le domaine des droits de l'homme.

En 2018, certains fonds de pré-adhésion ont ainsi été réduits de 105 millions d'euros par rapport à la proposition de budget initiale de la Commission européenne. Il s'agit là très clairement de sanctions ou de tentatives de faire levier.

Il faut aussi noter que, depuis la visite du président Erdoğan à Paris et le programme de coalition du nouveau gouvernement allemand, la perspective de l'adhésion est enterrée au moins pour un certain temps. D'autres types de partenariats sont aujourd'hui à l'agenda.

Cela signifie-t-il qu'il n'existe plus de levier sur la situation en Turquie ? Ce n'est pas si simple. Cela fait en effet un moment que la perspective d'adhésion de la Turquie à l'Europe n'est plus crédible.

En revanche, il existe une vraie question au niveau sécuritaire concernant l'accord sur les réfugiés entre l'Union européenne et la Turquie. De ce point de vue, la Turquie désire approfondir certaines formes de coopérations. Elle a à nouveau demandé ces derniers jours la libéralisation du régime des visas, mesure largement attendue par l'opinion publique turque pour pouvoir circuler librement en Europe.

Cette mesure, promise par l'Union européenne, est aujourd'hui bloquée, l'Europe demande que la Turquie remplisse des critères en matière de droits démocratiques, de définition du terrorisme et d'indépendance du secteur judiciaire. Il semble que la Turquie soit disposée à faire certaines concessions de ce point de vue.

C'est peut-être à ce niveau qu'il existe des possibilités de leviers.

Mme Dorothee Schmid, chercheur, responsable du programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient de l'Institut français des relations internationales (IFRI). – L'exposé remarquable d'Élise Massicard a soulevé de nombreux points précis, tout en mettant la question kurde au centre de la problématique politique actuelle de la Turquie.

La question kurde ne relève pas uniquement de ce qui se passe en Syrie, mais aussi de ce qui se passe en Turquie, qui compte sur son territoire le plus grand nombre de Kurdes dans la région. C'est de là qu'est parti le problème.

Je me propose de dresser ici une synthèse des relations extérieures de la Turquie et de resituer la Turquie dans son environnement régional.

Lorsque je dois intervenir au sujet de la Turquie, je fais toujours un point méthodologique. Nous avons demandé que cette intervention ne soit pas filmée. Il faut que vous soyez conscients que, pour tous les analystes comme pour tous les journalistes qui travaillent sur la Turquie, les risques de pression sont de plus en plus importants. Les menaces sur les réseaux sociaux sont fréquentes.

Je ne demanderai pas que certains points ne figurent pas au compte rendu, parce que nous sommes là pour nous exprimer et que nous n'aurions pas sans cela accepté de le faire, mais sachez que nous travaillons sous tension. Je pense que vous avez pu vous en rendre compte au moment de la visite de Tayyip Erdoğan à Paris, au moment de cette séquence spectaculaire de la conférence de presse où, aux côtés du président Macron, le président turc a laissé libre cours à sa colère contre un journaliste qui lui posait une question sur les relations extérieures de la Turquie.

Ceci étant dit, il est de plus en plus compliqué de problématiser les ambitions diplomatiques de la Turquie dans son environnement régional, au Moyen-Orient. Élise Massicard a traité la question des relations de la Turquie avec l'Union européenne. Ceci est bien sûr également lié.

On a le sentiment d'un pays dont la diplomatie est plus réactive que prévisible. On a moins de planification que de coups opportunistes successifs et de tentatives de conserver sous contrôle une situation qui se dégrade, aussi bien en Turquie que dans l'environnement régional, les conflits se multipliant au Moyen-Orient.

Pour achever cette introduction, j'ai relevé les points sur lesquels la Turquie a été interpellée ces deux ou trois derniers jours.

Des propos ont été échangés avec Israël, qui a accusé la Turquie de complicité avec le Hamas, dont elle accueillerait sur son territoire des responsables, les laissant organiser leurs activités politiques et militaires.

Au large de Chypre, la Turquie a barré le passage à un navire d'exploration pétrolière italien.

D'autres incidents ont eu lieu cette semaine à l'OTAN, à Bruxelles, lors d'échanges musclés avec la Turquie.

Rex Tillerson, secrétaire d'État américain, en marge d'une conférence à Koweït, a déclaré que l'intervention de la Turquie à Afrin mine les efforts de la coalition contre Daech.

Un incident avec la Grèce a eu lieu hier entre deux patrouilleurs, qui se sont heurtés au large d'un îlot contesté par les deux pays en mer Égée.

En Libye, une réunion politique a abouti à une mise en cause de la Turquie par la faction opposée aux Frères musulmans, qui a accusé la Turquie de soutenir une partie des belligérants et d'œuvrer contre le processus de réconciliation dans ce pays.

Ceci illustre le niveau de tension qui affecte à l'heure actuelle la définition de la diplomatie turque et son action dans son environnement immédiat – qui compte aussi l'Europe – et un peu au-delà, la Libye faisant partie de la zone d'influence ou d'intervention de la Turquie.

Comment expliquer ce tournant et ces tensions persistantes ? Je souhaite souligner que, d'une part, la politique étrangère de la Turquie a pris un tour de plus en plus nationaliste et d'autre part ce pays souffre d'un syndrome de toute puissance. Je reviendrai ensuite sur les conséquences de cette situation pour les alliances de la Turquie et leur recomposition.

La politique étrangère de la Turquie est de plus en plus nationaliste. Le tournant remonte à plusieurs années, mais cette tendance s'est fortement accentuée après la tentative de coup d'État militaire de l'été 2016. C'est le contexte dans lequel il faut également comprendre l'intervention d'Élise Massicard.

La politique étrangère de la Turquie reflète une sorte d'isolement mental croissant de ce pays qui s'est senti, au moment de cette tentative de coup d'État, abandonné par ses alliés. Le pouvoir, aujourd'hui tout puissant, a ensuite puissamment rappelé à l'ordre les institutions et discipliné le champ politique.

Le régime se sent en fait menacé, fragilisé. Pour dépasser cette fragilité, il fait appel au sentiment nationaliste de façon très large, et gouverne avec une majorité nationaliste ; islamiste d'inspiration, l'AKP au pouvoir s'allie ponctuellement avec le camp de la droite nationaliste. Cela explique que les Kurdes ne fassent plus partie des centres d'intérêt

de l'AKP, étant l'un des points de fixation traditionnels des théories du complot en cas de crise interne, lorsqu'il s'agit de dénoncer l'ennemi intérieur, devenu également extérieur en Syrie.

On a donc en Turquie une pression interne extrêmement forte et une montée du nationalisme remarquable, orchestrée par l'AKP de façon très claire, avec des moyens de propagande et de surveillance de plus en plus forts de l'expression de toute forme d'opposition.

J'échange régulièrement avec différents collègues turcs qui ne sont pas forcément pro-AKP. Un certain nombre d'entre eux refuse désormais de s'exprimer, car toute conversation avec l'extérieur est devenue potentiellement dangereuse pour eux.

Quand on évoque la présence de la Turquie dans l'OTAN ou l'opération turque à Afrin, y compris sur des réseaux censés être sécurisés, on expose à une menace directe nos collègues turcs avec lesquels on pouvait travailler sur ces questions de manière tout à fait normale dans le passé, ce qui rend également le travail d'analyse de plus en plus difficile lorsqu'on est hors de Turquie.

Pour comprendre la façon dont la définition des cycles d'intervention de la politique étrangère turque a changé, il faut admettre que cette politique a, depuis une quinzaine d'années, de grandes ambitions diplomatiques et qu'elle s'est redéployée dans son environnement régional, mais aussi au-delà.

Aujourd'hui, un des lieux d'activité diplomatique – pour ne pas dire d'activisme – les plus importants de la Turquie est l'Afrique. C'est le continent d'où viennent les bonnes nouvelles pour la Turquie à l'heure actuelle. Le pays a pratiquement réussi son entreprise de reconquête des gouvernements africains, qui était assez compliquée après la tentative de coup d'État de 2016. Le but était de mettre fin à l'influence du mouvement Gülen en Afrique. Cela a pris beaucoup de temps, mais la Turquie a aujourd'hui beaucoup avancé vers la réalisation de cet objectif.

Les grandes ambitions diplomatiques de la Turquie ont ensuite été malmenées, probablement du fait de deux paramètres majeurs que sont l'éclosion des printemps arabes et le chaos qui s'est ensuivi au Moyen-Orient, qui a énormément compliqué la tâche de la Turquie.

Les tensions avec l'Union européenne ont également mis à mal le projet européen, ainsi qu'Élise Massicard l'a fort bien expliqué.

On a donc aujourd'hui une redéfinition des intérêts extérieurs de la Turquie sur des lignes plus strictement nationalistes, qui peut expliquer les points chauds que je mentionnais en introduction, avec le retour des tensions gréco-turques, un président qui a affirmé il y a quelques mois qu'il considérait le Traité de Lausanne comme caduc, car cet accord était mauvais pour la Turquie. Il ne s'agit donc plus seulement du syndrome de Sèvres, nous entrons tout bonnement dans une zone de révisionnisme historique.

L'autre point de tension est constitué par Chypre, traditionnellement l'un des dossiers de crispation de la politique étrangère turque. Les difficultés entre les Chypriotes turcs et le gouvernement de l'AKP donnent lieu à des déclarations assez martiales de la part

de ce dernier. Quant au dossier kurde, troisième point de mobilisation traditionnel pour les nationalistes turcs, il est au cœur de l'imbroglie syrien.

S'agissant du syndrome de toute-puissance, la question est de savoir si la Turquie agit au-dessus de ses moyens dans son environnement régional. Elle a une ambition de puissance très claire dans cette région, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Ceci est-il crédible ? Le test sera-t-il positif au Moyen-Orient ?

Premier constat : la Turquie vit au-dessus de ses moyens. Élise Massicard a parlé de la dégradation de l'économie turque. Nous avons tous été surpris de constater les chiffres mirobolants de croissance que la Turquie a affichés l'année dernière. Il y a deux explications à cela. J'ai énormément de discussions avec des économistes politiques à propos de la Turquie et l'Ifrî a récemment travaillé sur la façon dont les agences de notation financières apprécient le risque turc.

La Turquie a toujours énormément eu besoin de financements extérieurs, faute d'épargne et de ressources naturelles. Elle pâtit d'un déficit courant structurel. Aujourd'hui, l'essentiel du financement extérieur de la Turquie est fourni par des capitaux financiers flottants. Il s'agit en effet d'un pays où les capitaux peuvent « entrer » et « sortir » facilement.

Cela signifie que les équilibres extérieurs de la Turquie sont extrêmement fragiles. La croissance est soutenue par des efforts du gouvernement pour accompagner le secteur de la construction et gonfler artificiellement le crédit, ainsi qu'Élise Massicard l'a souligné.

Il est permis aujourd'hui de se poser des questions sur la fiabilité des statistiques de croissance turques, qui affiche au troisième trimestre 2017 une croissance de 8 % ou 9 % (par rapport au même trimestre l'année précédente), dans un contexte où les investissements extérieurs sont moins nombreux, où les débouchés commerciaux se sont réduits d'eux-mêmes d'une part à cause de la crise économique européenne et d'autre part à cause de toutes les difficultés que la Turquie rencontre sur les marchés du Moyen-Orient.

On peut aussi expliquer cette croissance par des transferts qui ne sont pas traçables. La Turquie est un pays qui concentre aujourd'hui une économie de trafics liée à la crise syrienne, mais aussi aux dérivés de la crise au sein du CCG, entre les pays du Golfe. Il est probable qu'il y a eu l'été dernier des transferts massifs d'argent depuis certains pays du Golfe, plus particulièrement le Qatar, que la Turquie a soutenu au moment de la crise avec l'Arabie saoudite.

La crise syrienne soutient également paradoxalement l'économie turque. On a en effet en Turquie entre 3,5 millions et 4 millions de réfugiés syriens qui sont employés à bas prix dans les industries de main-d'œuvre qui subissait une pression en raison de la hausse des coûts salariaux. Celles-ci enregistrent aujourd'hui une baisse de leurs charges grâce à l'emploi massif et illégal de réfugiés syriens.

Pour évaluer la solidité de la puissance turque, il faut aussi se pencher sur la question des moyens de l'armée et des services de sécurité, ainsi qu'à la réorganisation de l'État après la tentative de coup d'État de 2016, les purges massives dans la police, la magistrature, l'enseignement, la diplomatie ayant indéniablement désorganisé ces différents secteurs, tout en permettant de les placer sous le contrôle direct du président.

D'une certaine façon, on a gagné en efficacité du point de vue de l'organisation politique et administrative. Toutefois, qui est aujourd'hui capable de « faire le job » en Turquie en matière de diplomatie ? À l'heure actuelle, beaucoup d'ambassades turques travaillent en sous-effectifs du fait de la purge qui a affecté leurs personnels civils et militaires. S'agissant de l'armée, le journal *Le Monde* estimait notamment l'année dernière qu'entre 60 % et 80 % des personnels turcs employés dans les instances de l'OTAN avaient été écartés à la suite de la tentative de coup d'État.

Cela ne signifie pas qu'il n'a pas été possible de les remplacer par des militaires compétents ou capables, mais les administrations travaillent malgré tout dans un climat de peur qui ne facilite pas une interaction stable ni une prise de décision rationnelle à moyen terme.

Pour ce qui est du syndrome de toute-puissance, il est important de comprendre qu'au Moyen-Orient, les questions politiques se structurent essentiellement autour de conflits, soit qu'il s'agisse de guerres civiles, de conflits interétatiques ou de menaces de conflits interétatiques.

Or la Turquie passe ou veut passer – c'est le résultat d'une évolution amorcée par l'ancien ministre des Affaires étrangères turc – du statut de *soft power* au statut de *hard power*, la Turquie voulant à nouveau démontrer qu'elle constitue une puissance militaire dans la région.

Les deux derniers tests en date sont constitués par l'opération « Bouclier de l'Euphrate », qui a pris fin au bout de quelques mois l'année dernière en Syrie, et qui n'a pas été un franc succès, ainsi que la démonstration militaire entamée à Afrin contre les forces kurdes syriennes des Unités de protection du peuple (YPG).

Il est très important de comprendre ce nouveau profil militaire de la Turquie. Cela fait des années qu'on capitalisait sur l'idée que la Turquie était une puissance militaire, la deuxième armée de l'OTAN dans la région. Dans les faits, les forces turques n'étaient pas intervenues hors du territoire turc pour des opérations de combats militaires depuis la guerre de Corée et la crise de Chypre en 1974. Une sorte de doute planait ainsi sur la capacité de la Turquie à intervenir au-delà de ses frontières. Du point de vue de l'OTAN, l'opération « Bouclier de l'Euphrate » n'a pas été considérée comme un succès. Afrin constitue donc aujourd'hui pour la Turquie un nouveau test, très important.

La Turquie peut-elle faire la différence au Moyen-Orient ? Ne doit-elle pas être considérée, ainsi que nous l'avons développé lors d'une conférence que nous avons tenue il y a quelques mois à l'IFRI, comme un *spoiler* ? La Turquie intervient sur différents dossiers en fonction de ses intérêts propres et n'agit pas comme un stabilisateur au Moyen-Orient. Si elle a certes des ambitions de *leadership* sur la région, celles-ci se manifestent par une vision inspirée par le néo-ottomanisme, étiquette contre laquelle les Turcs ont longtemps protesté, mais qu'ils revendiquent aujourd'hui. Le pays a également des ambitions de *leadership* religieux, même si elles apparaissent exagérées : la Turquie ne produit pas de théologie, n'a pas réellement de légitimité pour aborder les questions religieuses, mais la façon dont religion et politique interagissent au Moyen-Orient donne à nouveau à la Turquie des points d'entrée, car le régime se réclame de l'Islam.

Je pense notamment à la question de Jérusalem, à propos de laquelle Tayyip Erdoğan s'est posé en leader après le mouvement américain de reconnaissance de Jérusalem

comme capitale de l'État d'Israël. Il a convoqué en urgence à Istanbul un sommet de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), dont la Turquie exerce la présidence tournante. Les Saoudiens, qui en sont pourtant les « patrons », ont envoyé des représentants de faible niveau, et c'est le président iranien Rohani qui y a émis un appel à la solidarité musulmane. On est là à front renversé sur des dossiers qui mettent à mal toutes nos tentatives de structuration du Moyen-Orient sur le clivage entre sunnites et chiites et sur la façon dont les luttes de pouvoir s'organisent au sein du sunnisme même.

Conséquence de ces évolutions, la Turquie devient un partenaire de plus en plus difficile pour ses alliés. Cela ne concerne pas seulement les Européens ou les Américains, mais aussi ses autres, nouveaux amis. Cette difficulté provient d'abord de ce qu'on pourrait qualifier d'ambivalence méthodologique de la Turquie dans son approche diplomatique.

La Turquie souhaite depuis un certain nombre d'années parler à tout le monde. Or il est évident qu'au Moyen-Orient, c'est de plus en plus difficile. Cette façon de se poser en médiateur, dans des conflits où la Turquie est en fait juge et partie, ne fonctionne plus.

La crise au sein du Conseil de coopération du Golfe (CCG), par exemple, illustre très bien l'échec de ce positionnement méthodologique de la Turquie : au moment où le camp saoudo-émirati-égyptien a décidé de remettre de l'ordre dans les ambitions extérieures du Qatar et de faire savoir que c'était lui qui allait fixer la ligne des évolutions politiques régionales, la Turquie a prétendu se poser en médiateur, alors que le Koweït avait déjà entamé une médiation entre les deux camps au sein de la péninsule arabique. La Turquie de son côté est proche du Qatar. Elle y a récemment ouvert une base militaire, et l'émir du Qatar a été le premier chef d'État étranger à appeler Tayyip Erdoğan pour le féliciter après l'échec de la tentative de coup d'État de 2016. Lorsque les Turcs ont souhaité être reçus par les équipes saoudiennes après le déclenchement de la crise au sein du CCG, ils ont ainsi essuyé un refus durant plusieurs mois. Se présenter en médiateurs ne pouvait fonctionner sur ce dossier à partir du moment où ils étaient considérés comme alignés sur l'un des camps.

La perte de confiance avec les alliés occidentaux est par ailleurs extrêmement claire. Le plus important pour l'avenir seront les relations avec les États-Unis et l'OTAN. Aujourd'hui, dans l'opération menée en Syrie, les Turcs ont menacé de tirer sur des soldats américains s'ils en trouvaient sur leur chemin à Manbij. Les objectifs de l'opération turque en Syrie ne sont pas très clairs. Rex Tillerson a déclaré hier que la Turquie agissait à l'encontre de l'efficacité de la coalition contre Daech en Syrie. Il se rend en Turquie cette semaine. Il va falloir surveiller de près la façon dont les entretiens diplomatiques se poursuivront.

En parallèle, les nouvelles amitiés de la Turquie sont plutôt instables. On parle beaucoup du rapprochement entre la Turquie et la Russie, qui est un paramètre extrêmement important pour comprendre la crise syrienne et, au-delà, les conflits de puissance au Moyen-Orient.

En réalité, on peut considérer que la Turquie n'est pas le partenaire dominant dans la relation avec la Russie, dont elle dépend énormément économiquement. On a établi que l'économie turque est aujourd'hui plutôt faible. On peut expliquer l'intervention turque à Afrin par le fait qu'Ankara a été embarquée par les Russes dans une tentative de stabilisation en Syrie contredisant finalement totalement ses objectifs de départ. La Turquie a fait partie des processus d'Astana et de Sotchi, et une nouvelle rencontre est prévue à Astana entre les ministres des affaires iranien, turc et russe au mois de mars. La Turquie s'est ainsi retrouvée dans le camp pro-Assad, dont elle était l'ennemi déclaré depuis le mois d'août 2011. Il est

possible que l'opération turque à Afrin soit destinée à rétablir une forme d'équilibre avec la Russie et poser les limites de ce que la Turquie peut accomplir ou acceptera de faire en Syrie en fonction de ses intérêts nationaux.

J'ai déjà fait allusion aux autres amitiés instables de la Turquie : brouille puis réconciliation spectaculaire avec Israël l'année dernière, nouvelle dégradation de ces échanges, relations avec l'Iran extrêmement ambivalentes. L'Iran est toujours prêt à jouer la carte kurde contre la Turquie et ne tolérera pas que les Turcs agissent trop fortement contre Bachar al-Assad. Or l'armée loyaliste syrienne et les troupes de Bachar al-Assad profèrent en ce moment même des menaces explicites à l'encontre de la présence turque en Syrie.

On peut encore citer, au nombre des amitiés instables de la Turquie, un « flirt » assez poussé avec l'Arabie saoudite il y a quelques années, qui s'est dégradé cette année. Les Émirats arabes unis ont été le premier pays arabe à dénoncer l'intervention turque à Afrin, expliquant qu'on ne pouvait tolérer une présence étrangère dans un pays arabe, considérant que c'était la porte ouverte à toutes les interférences extérieures.

En conclusion, l'opération à Afrin, qui est un « sac de nœuds » sur lequel il faudrait se pencher plus précisément, illustre très bien les différents paramètres que j'ai énumérés dans mon intervention.

M. Cédric Perrin, président. – Merci pour ces deux brillants exposés.

Je m'interroge sur les relations internes au sein de l'AKP. J'ai eu l'occasion, dans une vie antérieure d'effectuer un voyage officiel à Ankara et de rencontrer Melih Gökçek, qui était assez puissant et comptait 23 ans de mandat jusqu'en octobre dernier. Il a démissionné pratiquement sans « broncher ». Comment expliquer que Tayyip Erdoğan se sépare même de ses proches. Comment ceux-ci l'acceptent-ils ?

M. Gilbert Roger. – Je suis personnellement extrêmement mal à l'aise lorsqu'aucun ministre, lors des questions au Gouvernement, ne parvient à employer le mot « Kurdes » dans ses réponses. Dans la patrie des droits de l'homme, cela démontre un certain malaise de l'exécutif, qui affiche une attitude peu claire à propos des Turcs.

Par ailleurs, comment considérez-vous la position des Turcs au Conseil de l'Europe, dont ils sont l'un des membres fondateurs ? Le Conseil de l'Europe semble bien conciliant vis-à-vis de la position turque...

Ma commune de Bondy, en Seine-Saint-Denis, compte une très forte communauté d'origine turque. Or, la situation est extrêmement difficile pour les Turcs alévis : s'ils retournent en Turquie pour les vacances, ils ne sont pas sûrs de revenir. Je suis déjà intervenu trois fois pour aider à la libération de Français d'origine turque alévie, arrêtés sur la route en Bulgarie !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Merci pour cet exposé particulièrement brillant, didactique, mais aussi pour le tableau que vous dressez d'un pays dont la situation ne peut manquer de nous inquiéter.

Vous avez dit que vous ne pensiez pas que les élections de l'année prochaine soient de nature à ouvrir des perspectives d'évolution. Aucune de vous ne nous a fait part de son sentiment à propos de Mme Akşener, ancienne ministre de l'Intérieur, dont nous avons le

sentiment, d'après ce que nous lisons dans la presse, qu'elle semble être la seule opposition crédible à la présidence de M. Erdoğan.

Issue du parti ultranationaliste, on a le sentiment qu'elle cherche à présent à fédérer dans son nouveau parti toutes les oppositions au régime. Elle a dressé tout récemment dans la presse française, à la faveur d'une *interview*, un tableau extrêmement critique de la situation sociale, économique et des droits de l'homme dans son pays. On peut penser qu'elle cherche à s'imposer dans les élections à venir.

Pensez-vous qu'elle puisse fédérer l'opposition ? Qu'en est-il du vote kurde ? Elle ne peut exister sans celui-ci. Venant du parti ultranationaliste, on voit mal comment elle peut fédérer les Kurdes.

M. Robert del Picchia. – Je connais la Turquie depuis longtemps. Si je comprends bien, la politique étrangère est brouillonne, la politique intérieure est compliquée, et le rapprochement avec l'Europe poserait de toutes façons des problèmes internes comme l'explique très bien l'ancien président Gül !

Quant à la politique économique, je ne la trouve pas si mauvaise, avec 5 % de taux de croissance cette année...

C'est une économie qui fonctionne de façon différente de la nôtre bien sûr – on sait comment fonctionnent les banques turques –, la compagnie aérienne nationale vole dans le monde entier, Renault a produit à Bursa 1,24 million de voitures l'année dernière, et quatorze hypermarchés Carrefour fonctionnent dans le pays.

Je ne comprends pas très bien : Tayyip Erdoğan mène-t-il ce pays à la ruine et la politique intérieure et étrangère à la faillite, ou bien est-ce un pays avec lequel il faut compter ? Comment faut-il voir la Turquie de demain ?

M. Yannick Vaugrenard. – Merci de cette somme d'informations, qui permet de comprendre avant de se précipiter pour juger.

Vous avez indiqué que la Turquie était « sur la défensive ». Ceci est à prendre en considération, en premier lieu du fait du coup d'État. Par ailleurs, 30 % de la population turque a moins de 30 ans. La jeunesse turque ressent comme une forme d'humiliation le refus permanent d'adhésion à l'Union européenne. On sait que ce n'est pas demain la veille, mais l'idée d'une coopération très renforcée entre l'Europe et la Turquie pourrait, je pense, apaiser le sentiment de l'opinion turque, qu'il faut aussi entendre et comprendre.

Ma question porte sur l'OTAN. Aujourd'hui, la Turquie risque de se rapprocher de la Russie. Est-ce l'intérêt de l'OTAN et de la France ? Poser la question, c'est donner la réponse...

La France a-t-elle la possibilité d'intervenir au sein de l'OTAN, qui est une organisation politico-militaire, par rapport à ce qui se passe en Syrie ? Quel rôle le Gouvernement français peut-il avoir selon vous pour permettre à l'OTAN de jouer un rôle important, indépendamment de celui que peuvent jouer les États-Unis qui, manifestement, ne sont pas en position d'intervenir vis-à-vis de la Turquie ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci pour votre exposé sur une situation complexe.

Je voudrais revenir à notre territoire et à la diaspora turque. Dans la métropole de Lyon, c'est une des communautés immigrées les mieux organisées, assez entrepreneuriale, très active dans le commerce. Il existe de nombreuses associations culturelles et l'endogamie est assez conséquente.

J'aimerais, au vu l'évolution de la Turquie, connaître le poids de cette communauté dans l'organisation de la religion musulmane en France.

Y a-t-il une volonté du pouvoir turc de politiser cette diaspora et de l'inciter à s'investir politiquement au niveau local ?

M. Jean-Pierre Vial. – Une question s'agissant des alliances. Parvient-on à un point de rupture et à une clarification de la situation ? J'ai rencontré hier soir des analystes qui revenaient d'une mission de trois semaines au Nord de la Syrie pour y évaluer la sécurité à la demande des ONG, qui se posent la question de savoir s'il faut rester ou partir.

Ces personnes m'ont entretenu de l'action militaire turque à Afrin, où ils avancent péniblement, la progression étant plus difficile que prévu, et parce qu'on sait que les Turcs ne veulent pas déplorer trop de pertes. On dit qu'ils se seraient fixé un maximum de 200 morts. Un plus grand nombre leur poserait des problèmes sur le plan de la sécurité intérieure. Ils se trouvent face aux Américains, leurs alliés, mais ceux-ci leur font comprendre que Manbij constitue un point limite.

Les Turcs voudraient que les Kurdes abandonnent Manbij. C'est ce qu'ils avaient obtenu il y a un an, lorsque ces derniers avaient repris la ville. Or ils sont aujourd'hui arrivés à un point de friction avec les Américains.

Mes interlocuteurs ne pensaient pas trouver le nord de la Syrie dans cet état : il n'y a plus d'eau, plus de nourriture, la saison s'annonce très difficile, et ils craignent une crise sur le plan de la sécurité, avec le risque d'assister à une confrontation entre Arabes et Kurdes. La population arabe admet de moins en moins la situation, qu'elle reproche aux politiques kurdes. Ceci arrange les Turcs, qui peuvent ainsi avancer et justifier leurs positions.

Les Russes demeurent silencieux. Ne va-t-on pas parvenir à une confrontation entre les Américains et les Russes ? Les Turcs ne vont-ils pas choisir à cette occasion de clarifier leur position ?

Mme Élise Massicard. – Tout d'abord, l'AKP a longtemps été un parti attrape-tout et assez diversifié.

L'AKP, ces derniers temps, s'est resserré sur une ligne de plus en plus contrôlée par le président Erdoğan. Les différents sous-groupes proches de l'ancien président Abdullah Gül ou l'ancien premier ministre ont été écartés.

Quant au maire d'Ankara, en poste durant quatre ou cinq mandats, il fait partie des personnalités politiques qui ont été remerciées. Il a été poussé à la démission, mais n'a pas démissionné de son propre chef comme d'autres maires de grandes villes dans lesquelles le vote pour le « non » au référendum constitutionnel de l'an dernier l'a emporté. Ces maires ont été tenus pour responsables des résultats électoraux.

S'il a accepté comme les autres, avec certains remous internes toutefois, c'est parce que, comme les autres, Melih Gökçek doit toute sa carrière politique à l'AKP et aux partis antérieurs.

L'AKP a mis en place une politique de gestion des ressources humaines qui fidélise les personnalités politiques, leur refusant toute ressource politique autonome et ne leur permettant pas de se positionner de façon indépendante. Cela nourrit toutefois des mécontentements et des exclusions qui finissent par devenir assez massives.

S'agissant du Conseil de l'Europe, la Turquie en est un des pays fondateurs et y joue un rôle important. La Turquie est aussi le pays contre lequel il existe le plus de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Plus de 100 000 requêtes lui ont été adressées concernant les mesures de répression suite à la tentative de coup d'État. La CEDH est aujourd'hui complètement submergée par des demandes auxquelles elle n'a pas la capacité matérielle de répondre.

Le Conseil de l'Europe a demandé la création d'une commission d'enquête sur les pratiques de l'état d'urgence en Turquie. Celle-ci a été mise en place et la CEDH est censée y renvoyer tous ses dossiers.

Toutefois, on peut aujourd'hui s'interroger légitimement sur son fonctionnement et son efficacité, puisqu'elle a reçu plus de 100 000 requêtes et n'a rendu à ce jour des décisions que dans 3 000 affaires, décisions qui ne sont pas publiques.

Par ailleurs, elle est critiquée au motif que la plupart des juges sont nommés par le pouvoir.

On s'interroge sur cette procédure, qui semble de toute évidence ne pas répondre aux standards de la CEDH, et qui va poser à nouveau la question du rôle du Conseil de l'Europe et de la présence de la Turquie au sein de celui-ci.

Quant à Mme Meral Akşener, elle est en effet la seule candidate à la présidence aujourd'hui déclarée contre Tayyip Erdoğan. C'est une preuve de courage. Elle a réalisé la scission du parti nationaliste turc et a créé un nouveau parti. Elle cherche à fédérer toutes les oppositions, et se heurte à un certain nombre d'offensives de la part du parti au pouvoir, mais surtout à de véritables blocages.

Autant il existe énormément d'opposition contre un pouvoir de plus en plus autoritaire et contre la personnalité d'Erdoğan, autant ces oppositions sont diversifiées. De ce point de vue, elle se heurte, concernant le vote kurde, à un blocage du parti nationaliste turc, qui a un bilan extrêmement critique par rapport à la question kurde. Elle a donc très peu de chances d'attirer beaucoup de voix kurdes. Elle est également confrontée à un blocage de même nature concernant les Alévis, pratiquement aussi nombreux que les Kurdes en Turquie. Ceux-ci ont beaucoup de choses à reprocher au parti nationaliste turc dans lequel elle a été extrêmement active durant des années.

Je suis assez peu convaincue par le fait qu'elle pourrait rassembler ces différentes oppositions. Cependant, pour l'instant, aucun autre candidat n'émerge.

Enfin, existe-t-il des tentatives de politisation de la diaspora par le pouvoir turc ? Oui, il en existe beaucoup, ainsi que des incitations à s'investir au niveau local, dans les

organisations de l'islam de France. Aujourd'hui, le rôle des Turcs dans ces organisations va croissant.

En France, un parti lié à l'AKP a été créé. Il s'est présenté aux dernières élections dans plusieurs circonscriptions. Bien que cela reste un petit parti, il montre une volonté d'organisation et d'investissement dans les instances politiques.

Il existe également, à partir des représentations diplomatiques et consulaires, des formes d'encadrement de la diaspora turque très bien organisées au niveau des cours de religion, de langue turc, avec tous les débats sur l'enseignement de la langue turque dans les établissements français que cela peut comporter, les choses se faisant principalement à partir du réseau consulaire.

L'offensive n'est pas neuve, mais elle a gagné en organisation et en encadrement de la diaspora.

Mme Dorothee Schmid. – Vous avez dressé une description très juste de la communauté turque, à la fois très dynamique économiquement, structurée et endogame. C'était une communauté très clivée politiquement jusqu'à ce que l'AKP la reprenne en main.

Je pense que l'AKP possède deux instruments majeurs pour agir sur la diaspora turque. Le premier est constitué par la Direction des affaires religieuses (Diyanet). Le secrétaire général du Conseil français du culte musulman (CFCM) est turc, et c'est évidemment un canal d'influence qui sera utilisé par la Turquie à l'avenir, mais la Turquie a une faible capacité à fédérer l'islam de France, la majorité des musulmans de ce pays n'étant pas turcs.

Le deuxième instrument réside dans la Direction de la diaspora créée en Turquie il y a quelques années. Elle témoigne de la volonté de faire des communautés turques installées à l'extérieur un véritable instrument d'action extérieure.

Comme l'a dit Élise Massicard, ceci se traduit par un certain nombre de prises de positions ou d'actions concrètes pour entrer dans le paysage politique, au-delà des questions concernant les Turcs et la diaspora, qui a la réputation de ne s'occuper que de questions turques et éventuellement de se mobiliser à propos du génocide arménien, mais peu sur d'autres questions.

La volonté de l'AKP de reprendre en main la diaspora s'est énormément affirmée après la tentative de coup d'État et la répression anti-Gülen. La chasse aux gülenistes a battu son plein dans toute l'Europe. On ne s'en est pas tellement rendu compte en France, où le mouvement Gülen était moins implanté que dans d'autres pays de l'Union européenne, mais cela a été un point très important de clivage et de tensions au sein des diasporas originaires de Turquie, qui comptent aussi beaucoup de Kurdes, ne l'oubliez pas.

Ce sont des points de tension qu'il faudra surveiller à l'avenir. Des menaces très fortes ont été récemment proférées à l'encontre d'une jeune Alévie qui avait exposé son militantisme. Élise Massicard, qui est la grande spécialiste des Alévis, me corrigera : les Alévis commencent à se structurer politiquement, même dans la diaspora française, ce qui n'était pas tellement le cas jusqu'à présent, contrairement à l'Allemagne.

Les clivages identitaires resurgissent donc de façon différente de ce qu'on a connu dans le passé.

Quant à l'économie turque, elle offre en effet un grand paradoxe, puisqu'elle affiche de bons chiffres, mais inexplicables suivant les fondamentaux économiques.

Vous dites que l'on sait comment fonctionnent les banques turques : je serai ravie que vous me l'expliquiez, car je vous assure que les banquiers ne vont pas tellement voir ce qui se passe dans les bilans des banques turques !

M. Robert del Picchia. – Il existe deux grandes banques turques en France...

Mme Dorothee Schmid. – Mais comment l'ensemble des banques turques fonctionnent-elles ? Que se passe-t-il dans leur bilan ? J'ai abordé le sujet hier soir, lors d'un dîner ayant pour thème le Moyen-Orient, avec des banquiers et des assureurs. On a évoqué la question des créances privées extérieures de la Turquie et la fragilité que cela fait peser sur l'économie turque.

L'économie turque est une économie du court terme qui, jusqu'à présent, fonctionne bien et dont les résultats sont très spectaculaires, avec des mises en scène symboliques, notamment autour des grands travaux. L'aéroport d'Istanbul va ouvrir avec je ne sais combien de mois d'avance, alors qu'on doutait beaucoup de pertinence et de la faisabilité de ce projet. Il y a un véritable paradoxe dans la rapidité de l'exécution des grands travaux, qui démontre à la fois la puissance de la Turquie et la capacité de l'AKP à maintenir la croissance à moyen terme, mais c'est une croissance très fragile.

S'agissant de l'OTAN et des alliances, en préalable, il faut préciser que la Turquie est un partenaire extrêmement important sur tous les dossiers du Moyen-Orient, mais également économiquement. Le but n'est donc pas de dire qu'il faut rompre avec la Turquie. Au contraire, le but est de savoir comment arriver à organiser les relations avec la Turquie pour que celles-ci se déroulent bien.

J'ai travaillé avec une collègue allemande sur un projet d'article qui tourne autour de l'idée d'une initiative franco-allemande pour améliorer les relations avec la Turquie, parallèlement au cadre de négociation avec l'Union européenne, où tout est bloqué.

L'intérêt d'une politique franco-allemande sur cette question vient du fait que l'Allemagne a récemment pris des positions politiques extrêmement fermes dans son dialogue un peu tendu avec la Turquie, la France étant considérée comme peut-être le seul grand pays arrivant au contraire à dialoguer avec la Turquie de manière apaisée. C'était vrai jusqu'à la visite de Tayyip Erdoğan en janvier, qui a démontré que le dialogue pouvait être assez musclé.

L'idée est que la Turquie doit être apaisée, ou à tout le moins amenée à des positions coopératives avec ses alliés, au sein de ces clubs que constituent l'Union européenne et l'OTAN. Est-ce encore facile ? J'ai eu des entretiens avec des diplomates américains il y a quelques semaines, qui m'ont confessé leur grande inquiétude au moment du début de l'opération turque à Afrin. Nous savons, nous, Français, combien il est parfois difficile de travailler avec les Turcs, mais la difficulté sera plus grande encore pour les Américains car beaucoup de questions bilatérales brûlantes restent non réglées – je pense notamment au dossier Gülen.

Personne n'a intérêt à ce que la Turquie sorte de l'OTAN, ni nous, ni bien entendu la Turquie. Elle serait alors isolée, et n'a pas les moyens de maîtriser l'ensemble des dossiers conflictuels sur lesquels elle intervient actuellement.

On repartira donc certainement sur des configurations avec des alliances ponctuelles et négociées. Le but de l'intervention à Afrin est à la fois de tenir les Russes en respect à propos de la question syrienne, en montrant que la Turquie est un acteur potentiellement aussi important que la Russie ou l'Iran dans le dossier syrien, mais aussi de parvenir à une négociation « à l'os » avec les Américains au sujet de la question kurde.

La grande question est de savoir si les Américains vont s'impliquer aux côtés des Kurdes et jusqu'à quel moment. La priorité des Américains en Syrie, c'est de trouver des alliés dans la lutte contre Daech, qui n'est pas totalement achevée. Si les Turcs peuvent proposer un plan de travail alternatif crédible, pour rendre non indispensable la coopération avec les forces démocratiques syriennes (FDS) dans la lutte anti-Daech, il est possible que cela satisfasse les Américains et la coalition.

Le deuxième objectif des Américains en Syrie est de faire en sorte que la *Pax Syriana* ne passe pas par les Russes, et donc de démontrer qu'ils ont quelque chose à dire sur l'avenir politique et la future solution politique en Syrie, ainsi que sur le fait de savoir si cet avenir sera avec Bachar al-Assad ou non. Ce n'est pas réglé.

Tous les détails que vous nous avez donnés sur la situation à Afrin sont extrêmement justes. Il existe une préoccupation humanitaire très forte exprimée par le Gouvernement français au moment du déclenchement de l'opération turque, et sans cesse répétée depuis.

Afrin est une enclave où beaucoup de réfugiés s'installaient parce qu'elle était relativement apaisée. Or aujourd'hui, il existe une succession de fronts sur la frontière turco-syrienne qui rendent la situation chaque jour plus terrible. La guerre dure depuis plus de six ans, et la situation humanitaire est catastrophique.

Les tensions arabo-kurdes que vous mentionnez sont réelles. On les constatera également en Irak à l'avenir, et on aura probablement des développements arabo-kurdes négatifs, et peut-être aussi des conflits intra-kurdes, en Irak, au cours de l'année 2018.

M. Ronan Le Gleut. – En novembre 2015, un avion russe a été abattu par les Turcs. La situation menaçait de dégénérer entre les deux pays. Pourtant, huit mois après, il semble que ce sont les Russes qui ont prévenu Tayyip Erdoğan de la tentative de putsch et l'ont ainsi sauvé.

Depuis lors, le rapprochement des deux pays a eu des conséquences lourdes pour le camp occidental, que ce soit pour l'OTAN ou pour l'Union européenne. Quelle est à votre avis la stratégie de Vladimir Poutine ? Quel but poursuit-il dans son rapprochement avec Tayyip Erdoğan ? Cette alliance vous semble-t-elle durable ?

Mme Gisèle Jourda. – Merci de cet exposé qui nous permet de mieux cerner la situation très délicate en Turquie. Ma question portera sur les rapports avec l'Europe.

Vous avez dit que le processus d'adhésion était fortement compromis et quasiment enterré. Vous avez parlé de la libéralisation des visas, qui est freinée, et de la baisse des financements européens à la Turquie.

Lorsque nous nous étions rendus en Turquie pour évaluer l'accord entre l'Union européenne et la Turquie au sujet des migrants, des problèmes récurrents étaient apparus. Cette situation peut-elle amener la Turquie à dénoncer cet accord ?

Vous avez également évoqué la question chypriote, qui pourrait constituer une clef de voûte pour amorcer un dialogue ou disposer d'un levier pour amener la Turquie à réévaluer ses décisions en Syrie. Ce week-end, un problème est encore survenu entre la Turquie et Chypre suite aux opérations de forage entreprises par Chypre dans ses propres eaux...

M. Bernard Cazeau. – Comment analysez-vous la posture des États-Unis et de la Russie vis-à-vis de l'intervention turque dans la zone d'Afrin ?

M. Jean-Marie Bockel. – Les deux questions que je souhaitais poser concernaient la qualité de nos relations avec la Turquie, que nous devons préserver, et son intérêt à demeurer dans l'OTAN. Vous y avez répondu par anticipation, et je vous en remercie.

Mme Hélène Conway-Mouret. – J'appartiens à l'Institut du Bosphore, qui réunit des membres de la société civile trois fois par an. Nous nous sommes rencontrés la semaine dernière. Il est assez étonnant de constater que nos amis turcs continuent à nous reprocher de n'avoir jamais pris la mesure de l'impact du coup d'État, qui explique aujourd'hui encore l'état d'urgence. Ceci émane de gens qui militent pour l'Etat de droit.

J'aimerais savoir comment vous envisagez l'avenir du président Erdoğan. Il est vrai que la croissance est là, qu'il n'y a pas d'opposition critique et qu'une pression très forte empêche sa montée, ceux qui s'engagent se retrouvant en prison...

M. Ladislas Poniatowski. – On dispose de beaucoup d'informations sur la Turquie. Vos deux interventions, très riches, nous en ont encore fourni. Je ne suis toutefois pas sûr d'être plus éclairé qu'auparavant sur la situation complexe de ce pays.

Je ne poserai qu'une seule question sur l'opération à Afrin et son acceptabilité par l'opinion publique turque. Les Turcs avancent peu et découvrent des combattants redoutables : les Kurdes, qui ont permis de battre Daech ! Ils sont également équipés de missiles qui ont brisé les premiers chars Léopard, et qu'ils ont également envoyés sur certains villages turcs.

L'opinion publique turque commence à savoir ce qui se passe. Les Kurdes sont alimentés par d'autres Kurdes de l'est de la Syrie, et se renforcent dans la guérilla urbaine. Comment l'opinion publique turque réagit-elle ?

Mme Élise Massicard. – La Turquie est-elle susceptible de dénoncer l'accord avec l'Union européenne sur la gestion des migrants ? Je ne le crois pas, car la Turquie voudrait avancer sur ce sujet concernant les contreparties qui lui avaient été proposées en matière de visas, mais aussi d'union douanière.

La Turquie s'est montrée prête à opérer des changements sur certains points de sa loi antiterroriste. Je pense que la Turquie n'est pas dans une démarche où elle pourrait envisager de dénoncer cet accord et prend la mesure du coût de la rupture avec l'Europe. Je pense que les choses se feront en négociant certains points très précis à l'occasion d'un bras de fer.

Concernant l'avenir politique du président Erdoğan, je ne possède pas de boule de cristal. La seule chose que je puisse dire, c'est qu'il est assez probable que les élections n'amènent pas beaucoup de changements de ce point de vue. Cependant, le socle de sa légitimité politique va continuer à se modifier. Tayyip Erdoğan est arrivé au pouvoir dans le cadre d'élections libres, concurrentielles, en acceptant la logique électorale, puis a mené un certain nombre de réformes en acceptant de se plier au jeu électoral durant des années.

Cette logique fonctionne de moins en moins. C'est la raison pour laquelle l'opposition est muselée, qu'on assiste aujourd'hui à toutes ces mesures de répression, sur lesquelles on n'est pas revenues en détail, mais qui sont assez impressionnantes, et que toutes les ressources publiques sont destinées au parti au pouvoir.

Tayyip Erdoğan est aujourd'hui président, sans être spécialement neutre d'un point de vue partisan. On est là face à un glissement très fort de sa légitimité politique. Tous ses discours de mobilisation de la population autour de la guerre et, plus largement, contre les gülenistes et contre toutes les menaces qui pèseraient sur la Turquie, vont dans ce sens.

La question est de savoir dans quelle mesure ce type de légitimation politique est durable et dans quelle mesure les différents leviers internationaux sont susceptibles de la mettre en cause. Je n'ai pas de réponse précise à vous proposer, mais je pense que c'est ainsi qu'il faut réfléchir.

S'agissant de la question de l'opinion publique turque, il faut bien comprendre que les médias ne sont plus libres en Turquie et qu'il existe extrêmement peu de canaux d'information alternatifs. L'opinion turque est largement encadrée par des médias pro-gouvernementaux.

La manière dont la visite du président Erdoğan en France a été répercutée dans la presse turque est édifiante : cette visite est considérée comme un succès. L'opinion publique est captive d'un univers médiatique qui se rétrécit et qui est sous contrôle.

Mme Dorothée Schmid. – Quels sont les buts de Vladimir Poutine vis-à-vis de la Turquie ? Tout se joue autour de la Syrie. Le premier but en Syrie était de neutraliser les Turcs, qui soutenaient des factions anti-Bachar al-Assad.

Comment cela s'est-il fait ? On leur a donné pour mission, à partir des processus de paix d'Astana et de Sotchi, de contrôler les factions rebelles djihadistes.

Le deuxième but évident était d'ennuyer l'OTAN et d'éloigner les Turcs du camp occidental. Une collègue turque me faisait récemment remarquer que si la Turquie sort de l'OTAN, les Russes seront parvenus à leur fin, qui est de détacher totalement la Turquie de l'orbite européenne et occidentale.

Je ne pense pas que Chypre constitue un dossier permettant de parvenir à un compromis aujourd'hui. Repartir sur une logique quasiment militarisée sur la question de la prospection pétrolière à Chypre, en envoyant des bâtiments militaires pour empêcher le passage des navires de prospection européens, est un assez mauvais signe.

Pourquoi les Russes laissent-ils les mains libres aux Turcs à Afrin ? Ce n'est pas extrêmement clair, mais je pense qu'ils n'ont pas tellement le choix. C'est malgré tout une concession qu'ils pouvaient faire. Je ne pense pas que cela arrange tellement les Russes que les Turcs se lancent dans une opération en Syrie.

Avec les États-Unis, tout dépendra de la capacité des Turcs à proposer des solutions alternatives sur la lutte contre Daech. Personne ne tient aux Kurdes en tant que Kurdes parmi les protagonistes qui en ont fait leurs alliés à différents moments.

Aujourd'hui, les Kurdes sont dans une phase de rapprochement avec Bachar al-Assad, et comptent sur lui pour les protéger des Turcs. On est donc dans une perspective de potentiel dérapage syro-turc, mais les derniers incidents très inquiétants qui concernent la crise syrienne sont les incidents syro-israéliens et irano-israéliens.

Hier, les Américains ont aussi annoncé avoir abattu des mercenaires russes du côté de Deir ez-Zor. On a là un autre risque de dérapage à l'est de la Syrie.

Quant à l'Institut du Bosphore, même si vous y rencontrez des « Turcs blancs », qui ne sont pas forcément d'accord avec Tayyip Erdoğan sur tout, il s'agit d'une enceinte où les gens ont une position officielle ou quasi officielle. Même en *off*, vous n'obtiendrez jamais des points de vue extrêmement critiques sur le gouvernement turc. Certains s'expriment, mais pas comme ils le font en privé, où les choses peuvent être bien plus claires.

Comme le disait Élise Massicard, l'opinion turque est captive du scénario gouvernemental. Tout le monde a intégré le fait que le coup d'État est un traumatisme majeur. La Turquie a connu beaucoup de coups d'État au cours de son histoire. On n'a jamais tiré le bilan de celui de 1980, mais je pense qu'il a marqué l'histoire de la Turquie de manière très forte. Or jamais vous ne pourrez avoir une discussion élaborée sur ce que cela a laissé dans la psyché des Turcs. C'est littéralement un impensé politique et social.

L'opinion est captive de ce que raconte le gouvernement, et utilise le motif du coup d'État pour exprimer son ressentiment vis-à-vis des Européens. En creux, cela signifie qu'ils ont besoin de nous et souhaitent plus d'intérêt de notre part.

Concernant la situation en Syrie, à Afrin : certes, les Turcs avancent avec difficulté, mais les Kurdes n'ont aucune chance. Quand les forces démocratiques syriennes affrontent Daech avec l'aide de la coalition, les frappes aériennes américaines et françaises, elles sont fortes. Mais si les Kurdes sont seuls confrontés à l'armée turque, ils ont peu de chances. Les choses vont certainement beaucoup moins bien se passer pour eux.

Un point très important me semble cependant devoir retenir notre attention : les Kurdes ont gagné la bataille de l'opinion publique internationale. Quand on parle des combattants engagés en Syrie, on ne parle pas seulement des *foreign fighters* qui vont rejoindre les djihadistes qui combattent aux côtés de l'État islamique (EI) ou anti-Bachar al-Assad : on y trouve aussi de plus en plus de combattants occidentaux qui vont rejoindre le camp kurde.

Il est donc fort possible que l'opération d'Afrin soit un moment symbolique qui permette de nouveaux recrutements. De ce point de vue, nous serons tous concernés, car les gouvernements seront mis en porte-à-faux vis-à-vis de leur opinion publique.

M. Cédric Perrin, président. – Merci beaucoup pour ces deux interventions très utiles, même si elles ne nous ont pas beaucoup rassurés. Nous y avons porté beaucoup d'intérêt et j'espère que nous aurons d'autres occasions d'évoquer l'évolution de la Turquie.

La réunion est close à 11 heures 05.

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Robert del Picchia, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Projet de loi 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) - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Robert del Picchia, président. – Je vous prie d’excuser l’absence du président Cambon, actuellement en mission au Niger et au Mali.

M. Philippe Paul, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi 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, dite convention « STCW-F », pour *International convention on standards of training, certification and watchkeeping for fishing vessels personnel*.

Adoptée à Londres, le 7 juillet 1995, sous l’égide de l’Organisation maritime internationale (OMI), cette convention internationale est entrée en vigueur le 29 septembre 2012. À ce jour, 22 pays l’ont ratifiée, dont 7 États membres de l’Union européenne – Danemark, Espagne, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal et, en février 2018, la Roumanie –, l’Union européenne ayant autorisé les États membres à adhérer à cette convention dont certaines stipulations relèvent de sa compétence exclusive en mai 2015.

Elle se présente comme le pendant, pour la navigation de pêche, de la convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille pour la navigation de commerce, dite « convention STCW », adoptée en 1978 et entrée en vigueur en 1984, même si ces formations ne sont pas identiques puisqu’il s’agit de deux types de navigation différents. Elle poursuit le même objectif d’améliorer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la protection du milieu marin, en fixant pour la première fois des prescriptions minimales obligatoires au niveau international pour la formation, la qualification des marins à la pêche, ainsi que des règles strictes en matière de délivrance des brevets pour chaque fonction occupée.

La convention STCW-F répond à des besoins réels, car le secteur de la pêche est fortement accidentogène. On dénombre environ 24 000 morts par an dans le monde et, en France, le dernier rapport du Bureau d’enquêtes sur les événements de mer comptabilise 243 accidents à la pêche pour l’année 2016. Sur les 12 enquêtes techniques ouvertes après accident en 2016, neuf concernent le secteur de la pêche, dont un décès à la suite d’une chute à la mer.

Pour permettre la ratification de cette convention par la France, une réforme globale, associant étroitement les professionnels et répondant aux exigences de la convention STCW-F, a été menée dans le cadre du décret du 24 juin 2015, qui constitue désormais le socle réglementaire du dispositif de formation professionnelle maritime pour les navires de commerce, de plaisance et de pêche. Ce décret est d’application obligatoire depuis le 1^{er} septembre 2016. Par certains aspects, les normes de la convention STCW-F sont en deçà

de celles du décret de 2015. Ainsi, le niveau le plus élevé de qualification de la convention ne correspond pas à au niveau le plus élevé du décret – capitaine de pêche –, mais à celui qui lui est juste inférieur – patron de pêche. Plus généralement, les normes françaises de formation des marins pêcheurs sont d'un niveau élevé.

Voyons plus précisément le contenu de cette convention. Elle définit de manière détaillée les prescriptions minimales obligatoires pour la délivrance des brevets de capitaine et d'officier chargé du quart à la passerelle pour des navires de pêche d'une longueur supérieure ou égale à 24 mètres, en distinguant selon qu'ils naviguent à plus ou moins de 100 milles des côtes, des brevets de chef mécanicien et de second mécanicien sur des navires de pêche d'une puissance propulsive supérieure à 750 kW, des certificats d'opérateur des radiocommunications. Ces brevets ne sont délivrés que si les conditions requises en matière de service, d'âge, d'aptitude physique, de formation, de qualifications et d'examens sont remplies. Les brevets et les attestations de délivrance répondent à des exigences de forme et la tenue d'un registre est obligatoire. En outre, ces brevets devront être revalidés tous les cinq ans, en démontrant une durée de navigation suffisante, en passant un test de connaissance ou en effectuant un stage de revalidation. Les matelots – soit la moitié des marins à la pêche français – en sont toutefois dispensés. L'octroi des dérogations répond à des conditions très strictes : circonstances d'extrême nécessité, pour une période de 6 mois, uniquement en faveur des marins disposant du brevet immédiatement inférieur à celui exigé et pour des fonctions autres que celles d'opérateur des radiocommunications.

Les États parties devront adopter un système de contrôle interne de la qualité du dispositif de formation et de la délivrance des titres. Ils devront aussi mettre en place des procédures permettant d'effectuer une enquête impartiale en cas de manquement, en vue du retrait, de la suspension ou de l'annulation des brevets, et adopter des sanctions pénales ou disciplinaires en cas de non-respect de la présente convention. Ces sanctions existent déjà dans le droit français.

S'agissant du contrôle auquel chaque partie doit soumettre les navires de pêche d'une autre partie lorsque ceux-ci se trouvent dans ses ports, la convention prévoit que lorsqu'un manquement représentant un danger est constaté, des mesures doivent être prises pour que le navire n'appareille pas, et le secrétaire général de l'OMI doit en être informé. En application du principe dit du traitement « pas plus favorable », les navires battant pavillon d'un État non-partie à la convention ne doivent pas bénéficier d'un régime plus favorable que celui réservé aux navires battant pavillon d'un État partie – par exemple, une inspection moins détaillée du navire.

La convention prévoit aussi une formation de base en matière de sécurité destinée à l'ensemble du personnel des navires de pêche. Elle pose également les principes fondamentaux à observer lors du quart à la passerelle à bord des navires de pêche comme la composition des équipes de quart, le maintien en permanence d'une veille constante et vigilante, l'attention portée aux autres navires en train de pêcher et la veille radioélectrique.

Classiquement, une période transitoire est prévue. Les marins pêcheurs concernés auront jusqu'au 1^{er} septembre 2020 pour faire revalider les titres de formation professionnelle ou faire éditer des titres conformes à la convention STCW-F. L'ensemble des marins pêcheurs aura jusqu'à cette même date pour se conformer à l'obligation de formation à la sécurité.

La mise en œuvre de la convention concernera la totalité des marins travaillant dans le domaine de la pêche, soit plus de 18 000 marins. Parmi eux, 10 000 marins devront

demander la transformation de leurs brevets – soit un coût pour l'État de 52 000 euros – et 8 000 marins devront être formés à la sécurité, soit un budget de 6 millions d'euros.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Cette convention internationale est déjà transposée dans notre droit interne, à l'exception des dispositions relatives à la reconnaissance des titres qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne. Elle élèvera le niveau global de sécurité maritime et participera à la réduction de la concurrence avec les pavillons étrangers qui pratiquent le dumping social. En outre, le rapprochement des formations exigées pour la navigation de pêche et la navigation de commerce facilitera la mobilité des navigants entre ces deux secteurs, ce qui améliorera la situation du marché de l'emploi maritime en le décloisonnant.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 22 mars 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 la ratification de l'accord instituant la Fondation internationale UE-ALC - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification de l'accord instituant la Fondation internationale UE-ALC (Amérique latine et Caraïbes), signé en octobre 2016, à Saint-Domingue, entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États membres de la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC), d'autre part. La CELAC regroupe tous les pays des Amériques à l'exception du Canada, des États-Unis et des pays, territoires d'outre-mer et régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans les Amériques, soit 33 pays.

Cet accord s'inscrit dans le cadre des relations privilégiées que l'Union européenne entretient avec les États d'Amérique latine et des Caraïbes depuis la signature d'un partenariat stratégique à Rio de Janeiro en juin 1999. Ce partenariat se structure autour de trois piliers : le dialogue politique, les relations commerciales et l'aide au développement. Il est complété par un volet sur les questions relatives aux droits de l'homme, à la drogue, au climat, à l'énergie, aux migrations, aux sciences et aux technologies. Depuis 1999, le dialogue politique s'est traduit par la tenue de 5 sommets entre l'Union européenne et le groupe de Rio puis à partir de 2013, de 2 sommets entre l'Union européenne et la CELAC, qui a succédé au groupe de Rio. En revanche, le troisième sommet Union européenne-CELAC qui devait se tenir à San Salvador en octobre 2017 a été reporté *sine die* à la suite de la déclaration des 12 pays latino-américains dits du groupe « de Lima » au regard de la situation politique particulière au Venezuela. Une réunion ministérielle devrait avoir toutefois lieu en juillet 2018 à Bruxelles, dans un contexte où de nombreuses négociations sont en cours avec les pays de la zone et où la Chine y gagne, comme dans d'autres zones, beaucoup de terrain. Un sommet CELAC-Chine s'est d'ailleurs tenu en janvier dernier au Chili.

Il faut ajouter que la Stratégie globale de l'Union européenne prévoit le rehaussement du dialogue politique et de la coopération avec cette région, en particulier dans le domaine des migrations, de la sûreté maritime, du désarmement, de la lutte contre la criminalité organisée et du terrorisme. En février 2018, le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne ont entamé un processus de réflexions et de

consultations qui s'achèvera en juin 2018 et qui devrait donner lieu à une communication conjointe en septembre ou octobre 2018 sur les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine et les Caraïbes.

Dans ce contexte, la Fondation UE-ALC a été créée comme un outil politique de l'approfondissement de ce dialogue birégional par le sommet de Madrid de 2010, en même temps qu'était élaboré un plan d'action UE-ALC qui compte désormais dix chapitres. Elle présente un intérêt certain en ce qu'elle vise à favoriser l'appropriation par la société civile de la coopération birégionale. Inaugurée à Hambourg en novembre 2011, elle a pris la forme d'un organisme de droit civil allemand, dans l'attente de la conclusion d'un accord international la transformant en organisation internationale de nature intergouvernementale.

C'est précisément l'objet de l'accord que nous examinons aujourd'hui. Ce nouveau statut confèrera à la Fondation UE-ALC la personnalité juridique internationale et la capacité juridique nécessaire pour mettre en œuvre ses objectifs et ses activités sur le territoire de chacun de ses membres. Elle sera ainsi en mesure de conclure des contrats, d'acquérir et d'aliéner des biens meubles et immeubles ainsi que d'ester en justice sur le territoire français. La Fondation pourra également accroître ses financements, un certain nombre de pays de la CELAC ne pouvant pas lui apporter une contribution financière tant qu'elle relève du droit civil allemand.

En revanche, cette transformation ne modifiera ni le siège de la fondation qui restera à Hambourg, ni son objet, ni la nature de ses activités, essentiellement des études et des colloques, centrées sur 6 orientations sectorielles prioritaires définies en 2016 – enseignement supérieur et la connaissance, sciences, technologies et innovation, infrastructures, petites et moyennes entreprises, changement climatique et culture. La structure de la Fondation restera également la même, avec un conseil des gouverneurs représentant les pays membres de la fondation, un président – M. Leonel Fernandez Reyna, de nationalité dominicaine – et un directeur exécutif – l'italienne Paola Amadei –, nommés en janvier 2016 pour un mandat de 4 ans renouvelable une fois.

La Fondation UE-ALC continuera également de s'appuyer sur la coopération de 4 partenaires stratégiques issus des deux régions, dont le rôle est de coordonner, d'animer et de conduire, en lien avec les membres et autres partenaires de la Fondation, des activités liées à son champ d'expertise. Parmi ces 4 partenaires stratégiques, l'Institut des Amériques a été désigné en 2011 comme le chef de file pour les échanges académiques et scientifiques, sur l'initiative de la France qui souhaite avoir une certaine visibilité dans la relation birégionale et exercer une certaine influence dans le débat d'idées. La France, à la différence de l'Espagne et de l'Allemagne, n'a pas les moyens de mener seule une coopération active avec cette région. L'Institut des Amériques intervient notamment en tant que cheville ouvrière des sommets académiques UE-CELAC. Après Santiago en 2013 et Bruxelles en 2015, le troisième sommet académique UE-CELAC se tiendra à Cordoba en avril prochain.

La France contribue aux activités de la Fondation UE-ALC *via* une subvention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères versée à l'Institut des Amériques, qui était de 70 000 euros en 2017 contre 100 000 euros en 2012. En 2017, le budget prévisionnel de la fondation était de 2,36 millions d'euros. La contribution financière de l'Union européenne, en plus de celles des États membres, était de 3 millions d'euros sur la période 2015-2017 et une nouvelle subvention de 1,5 million d'euros a été apportée en octobre 2017, pour une période de 18 mois.

Le présent accord entrera en vigueur 30 jours après le dépôt par huit parties de chaque région de leurs instruments de ratification ou d'adhésion. La Fondation UE-ALC prendra alors la suite de la fondation instituée, en 2011, qui sera dissoute. Actuellement, neuf États membres de l'Union européenne ont déjà notifié leur ratification – l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne et la Suède – mais seulement trois États d'Amérique latine et des Caraïbes l'ont fait – le Belize, le Nicaragua et l'Équateur.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Outre l'intérêt juridique que présente l'accord pour faciliter le fonctionnement et les activités de cette fondation, la France est très favorable au dialogue avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, avec lesquels elle partage nombre de points de vue sur les enjeux globaux, notamment ceux relatifs au changement climatique et au développement durable. Je profite de l'occasion pour exprimer le souhait d'une meilleure information de la commission sur les pays de cette zone qui revêtent une importance certaine.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 22 mars 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Richard Yung. – Je suis surpris du faible nombre de pays d'Amérique latine qui ont ratifié l'accord. Est-ce dû à un simple retard procédural ou cela cache-t-il des raisons politiques ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – À ma connaissance, ce retard ne s'explique pas par une raison politique. Cela n'empêche d'ailleurs pas la Fondation de fonctionner.

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 du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hugues Saury. – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette convention bien connue, en date du 4 novembre 1950, a institué la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui siège à Strasbourg, et qui exerce un contrôle du respect par les États parties des droits et libertés garantis par la convention.

Au fil du temps, cette convention a dû évoluer pour tenir compte, d'une part, du processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, qui compte désormais 47 États membres, et, d'autre part, de l'afflux de requêtes individuelles à l'encontre des États membres. Plusieurs protocoles additionnels ont ainsi été adoptés pour accompagner cette évolution.

Le protocole que nous examinons ce matin, le n° 16, vise à renforcer le dialogue entre les juges de la CEDH et les hautes juridictions nationales, en permettant à la CEDH de

rendre des avis consultatifs sur l'interprétation de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Concrètement, les hautes juridictions de chaque État signataire pourraient, à l'avenir, solliciter l'avis de la Cour sur une question de principe relative à l'application de la convention, et ce uniquement dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Il ne s'agira donc pas pour la CEDH de procéder à un examen abstrait d'une législation nationale, mais bien d'en apprécier la conformité aux droits et libertés définis par la convention.

Aujourd'hui, les hautes juridictions nationales fondent leur position sur la jurisprudence, parfois ancienne, de cette Cour. La saisine rendue possible par ce nouveau protocole serait donc l'occasion d'inviter la CEDH à réviser sa position sur les décisions rendues il y a plusieurs années.

Chaque demande d'avis devra être motivée et étayée. Elle sera ensuite examinée par le collège de la Grande chambre de la CEDH, composée de cinq juges. Afin de garantir la bonne appréhension du droit national en litige, l'un de ces cinq juges sera élu de la partie contractante dont relève la juridiction qui a formé la demande d'avis.

Le collège sera fondé à refuser la demande qui lui est adressée. Le cas échéant, il motivera son refus afin de renforcer le dialogue avec les juridictions nationales.

En cas d'accord, l'État dont relève la juridiction ayant sollicité l'avis, ainsi que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, pourront adresser des observations écrites à la CEDH. Le président de la Cour pourra également solliciter la production d'observations d'un autre État partie à la convention ou de tout autre tiers.

L'avis rendu par la CEDH sera motivé et rendu public. S'il n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, chacun d'eux aura le droit d'y joindre l'exposé de son opinion dissidente.

Il est important de souligner que l'avis de la CEDH ne revêt aucun caractère contraignant pour la juridiction nationale qui l'a sollicité ; il lui appartiendra de décider des effets de l'avis sur la procédure interne engagée devant elle.

Les hautes juridictions disposant de cette faculté doivent être désignées par chaque État signataire. La France envisage de désigner trois juridictions, en accord avec celles-ci : il s'agirait de la Cour de cassation, du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

Pour le Conseil d'État et la Cour de cassation, ce mécanisme d'avis consultatif répond à un véritable besoin, même s'ils devraient, *a priori*, y recourir de manière tout à fait occasionnelle, en tout cas dans un premier temps.

D'après la Chancellerie que j'ai auditionnée pour ce rapport, la saisine de la CEDH pourrait être utile sur certaines questions de principe, telles que l'accès au dossier pendant une garde à vue. S'agissant du Conseil constitutionnel, il pourrait user de cette faculté dans le cadre du contentieux électoral.

Ces avis ne seront soumis à aucun délai, mais devraient se voir réserver un traitement prioritaire, comme le prévoit une disposition du règlement de la CEDH adoptée en septembre 2016. Par conséquent, la consultation de la Cour ne devrait pas entraîner de retard

excessif dans le traitement des procédures devant la juridiction nationale à l'origine de la demande qui sont, vous le savez, déjà fort longues.

En l'espace d'une dizaine d'années, le nombre de requêtes individuelles déposées à la CEDH a été multiplié par six pour atteindre environ 150 000 recours au début des années 2010. La France ne représente qu'une très faible part de l'activité contentieuse de cette Cour. En effet, sur les quelque 6 200 requêtes communiquées l'an dernier par la CEDH aux États membres, la France n'a reçu communication que d'une cinquantaine de nouvelles requêtes.

Ce nouveau protocole devrait contribuer à désengorger la CEDH en dissuadant les requérants de déposer une requête devant elle si l'avis rendu lui est défavorable. Néanmoins, l'avis consultatif n'empêchera pas la saisine de la Cour après épuisement des voies de recours internes.

En conséquence, compte tenu de la pertinence de ce mécanisme et de l'intérêt qu'il suscite de la part de nos hautes juridictions, je préconise l'adoption de ce projet de loi, déjà adopté le mois dernier par l'Assemblée nationale.

Le présent protocole n'implique aucune modification juridique de nature législative ou réglementaire dans l'ordre interne. Il entrera en vigueur dès lors que 10 États signataires l'auront ratifié ; à ce jour, parmi les 18 États ayant signé ce protocole – Albanie, Arménie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Italie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Ukraine –, huit ont d'ores et déjà déposé leur instrument de ratification auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe. La France pourrait donc être le neuvième État membre à le ratifier, et devrait être suivie des Pays-Bas et de l'Italie.

Le président de la commission des lois nous a fait part de son avis favorable à la ratification de ce protocole, laquelle a fait d'ailleurs l'objet d'une communication présentée ce matin même devant sa commission.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 22 mars, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

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

**Réseau culturel extérieur de la France - Audition de M. Pierre Vimont,
ambassadeur de France (voir à la rubrique de la commission de la culture)**

Ce compte rendu figure à la rubrique de la commission de la culture.

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 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Jeudi 8 mars 2018****- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -***La réunion est ouverte à 10 h 35.***Audition de M. Jean-Claude Ameisen, président d'honneur du comité consultatif national d'éthique (CCNE)**

M. René-Paul Savary, vice-président. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence du président de la commission des affaires sociales, Alain Milon, qui a dû regagner son département pour assister à des obsèques.

Nous accueillons ce matin M. Jean-Claude Ameisen en ouverture de nos travaux sur la bioéthique. Nous ne sommes pas encore saisis d'un texte, qui devrait être présenté à l'automne ; les états généraux préalables à son élaboration sont en cours, sous l'égide du comité consultatif national d'éthique. Nous aurons bien sûr à entendre son actuel président en clôture des états généraux. Il s'agit de la première audition de la commission des affaires sociales, que notre président a voulue pédagogique afin que la commission acquière une connaissance plus fine du contenu de la loi de bioéthique, des enjeux posés par le principe de sa révision, du contexte « sociétal » ainsi que des principales questions sur lesquelles elle pourrait être amenée à devoir se prononcer. C'est en qualité de « grand témoin » que nous accueillons Jean-Claude Ameisen, que nous avons eu le plaisir de recevoir à plusieurs reprises sur ces mêmes sujets.

J'indique, en préambule, les questions que nous lui avons adressées pour la préparation de l'audition. Comment définir la notion de « bioéthique » et jusqu'où faut-il étendre son champ ? Le principe d'une révision périodique des règles de bioéthique est-il nécessaire ? Pourquoi ne pas fixer un cadre définitif ? Comment composer avec le contexte actuel, qui peut sembler paradoxal, à la fois de fortes attentes et d'une défiance accrue envers la science en général ? Peut-on définir un ordre de priorité d'importance dans les questions bioéthiques qui sont soulevées à l'occasion de la prochaine révision ? Quelles sont les questions les plus importantes qui vont devoir être tranchées ? Comment la France se situe-t-elle en Europe dans la façon d'aborder les questions de bioéthique, de prendre en compte les avancées de la science et en termes de « permissivité » ? Sur toutes ces questions, je vous cède la parole.

M. Jean-Claude Ameisen, président d'honneur du conseil consultatif national d'éthique. – J'interviendrai ici à titre personnel. La démarche éthique biomédicale s'inscrit dans la réalité du soin et dans le champ des différentes lois qui l'encadrent.

Depuis le code de Nuremberg, la notion de choix libre et informé est l'un des fondements de cette démarche. Elle s'est d'abord développée en matière de participation à la recherche, avant d'être étendue, par la loi du 4 mars 2002, au domaine des soins. Il ne s'agit pas simplement d'un consentement mais d'un choix véritable opéré en étant informé et accompagné. Ce processus est désormais validé par un document : le formulaire de consentement libre et informé. Or, de plus en plus, celui-ci tend à se substituer au processus dont il est censé témoigner. Le processus de choix libre et informé requiert un dialogue avec

le patient et a pour corrélat le droit de savoir et de ne pas savoir. Certains infirmiers ont été formés à l'annonce de maladies graves, comme le cancer, alors qu'une annonce est une information qu'on reçoit et non le fruit d'un dialogue. Ce dialogue demande du temps mais le temps n'est pas pris en compte dans la tarification à l'activité. Lorsqu'un thérapeute prend du temps pour accompagner les patients, il fait perdre de l'argent à l'hôpital, puisque seul l'acte technique est rémunéré. Cela empêche l'inscription de la démarche éthique biomédicale dans la réalité la plus quotidienne. Dans ce contexte général, j'ai peur que les textes ne soient en définitive que des substituts incantatoires.

La France connaît un autre paradoxe : nous attachons beaucoup d'importance au diagnostic de la maladie, et non à l'information sur ce diagnostic et à la gravité de la maladie elle-même. Ainsi, pour l'étude des caractéristiques génétiques, qui relève du champ de la loi sur la bioéthique, a été institué un conseil génétique qui rend possible le choix libre et informé. Mais lorsqu'un même diagnostic est réalisé sans impliquer ce type de test, ce dialogue n'est pas prévu. Évitions ainsi que la loi restreigne l'appréciation de la gravité d'une maladie aux outils utilisés pour la dépister.

Les tests génétiques sont en train de modifier radicalement les pratiques, du fait de leur remplacement par un séquençage large du génome. Il est difficile de se préparer à un test dont on ne connaît pas la réponse ! Le diagnostic préimplantatoire a récemment connu des avancées techniques, comme le séquençage de l'ensemble du génome d'un fœtus dès la 8^{ème} semaine de grossesse. Les informations recueillies à cette occasion peuvent être non-interprétables, voire angoissantes, et entraîner une confusion entre ce qui est pathologique et ce qui est rare, qui interroge.

Si le champ de la loi relative à la bioéthique est très vaste - l'interruption médicale ou volontaire de grossesse, les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, l'assistance médicale à la procréation, les neurosciences et l'imagerie cérébrale, ou encore les greffes d'organes et de tissus -, celui du débat public sur la bioéthique est encore plus large. Les questions relatives à la fin de vie figurent ainsi parmi les thèmes des états généraux en cours.

En effet, le législateur a prévu que tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine ou de la santé, doit être précédé d'un débat public sous la forme d'états généraux. Je préfère le terme de « nouvel examen » de la loi, plus ouvert que celui de « révision ». Le législateur a eu raison de découpler le débat public du réexamen de la loi : moins l'issue du débat est attendue, plus la réflexion peut porter sur le fond des enjeux et motiver une œuvre d'intelligence collective. Le délai de six mois prévu est, à cet égard, un délai trop court ! Deux ans se sont écoulés entre l'installation de la commission Sicad sur la fin de vie et la transmission de ses conclusions à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), la durée de ce débat lui conférant une certaine sérénité et une réelle ouverture. L'article 46 de la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique avait prévu que ces états généraux réunissent des conférences de citoyens tirés au sort et issus de divers horizons. Ces conférences, auxquels de nombreux pays ont eu recours avant nous, permettent d'inventer des questionnements nouveaux et présentent d'indéniables vertus pédagogiques, en offrant la possibilité à des citoyens informés d'élaborer une réflexion collective originale et d'apporter une vision complémentaire.

On confond souvent le point de vue international et européen. Il est essentiel de comprendre les raisons qui amènent d'autres pays à poser les problèmes bioéthiques de

manière différente. En Europe, les pratiques parfois divergentes des États sont considérées par les juridictions européennes comme compatibles avec les principes fondamentaux. Faute de ce socle commun de valeurs, les États non européens envisagent les réponses aux questions de bioéthique de manière encore plus diverse. Lors du débat qui s'annonce, il serait opportun de se forger une vision plurielle en examinant les pratiques des autres pays, qu'ils soient européens ou plus lointains, et en s'attachant à comprendre leurs approches.

La notion de bioéthique est elle-même spécifique. Son étymologie désigne l'éthique du vivant, ce qui souligne que son fondement doit demeurer le respect de la personne. Je préfère le terme d'« éthique biomédicale », en ce qu'il dépasse le champ de la médecine. Réfléchir sur le contenu de la loi de bioéthique implique, pour ne pas être déconnecté de la réalité, de prendre en compte des domaines extérieurs à son champ, comme l'équité devant l'accès aux innovations médicales, la sphère économique ou encore le handicap et le vieillissement. En effet, conduire un test sophistiqué sur un enfant en situation de handicap, sans que ne soit prévu un accompagnement ultérieur, est un geste discutable, sinon choquant.

Nous sommes un pays de réparation. Pour preuve, notre budget public de santé, qui est l'un des plus élevés du monde, y consacre près de 95 % de ses ressources, contre 5 % pour la prévention. Le préambule de notre constitution spécifie que la Nation garantit à chacun la protection de la santé. Or, la prévention en est le premier moyen. Se focaliser uniquement sur la réparation revient à ignorer que le but de cette réparation est de vivre dans le meilleur état de santé possible dans la durée. À l'instar de la tarification à l'activité, notre compréhension de la santé est immédiate, quasi-photographique, et évince toute notion de durée. Cet accent porté sur la réparation nous fait perdre de vue la prévention et des questions importantes qui n'entrent pas dans le champ de la médecine. Chaque année, plus de 40 000 personnes meurent prématurément des conséquences de la pollution de l'air extérieur. C'est pourquoi une loi relative à la bioéthique doit être pensée en complémentarité avec d'autres demandes pour lui éviter de devenir, comme le relevait déjà mon prédécesseur Didier Sicard, un « alibi éthique ».

L'éthique biomédicale est censée rechercher le meilleur moyen d'intégrer les nouvelles connaissances scientifiques dans les pratiques, dans le respect de chaque personne. Or, certains sujets, comme l'ouverture aux femmes seules ou en couple avec une autre femme de l'assistance médicale à la procréation ou les questions relatives à la fin de vie, démontrent que les évolutions sociétales, au-delà des seules avancées médicales, soulèvent également de nouvelles questions éthiques. Les états généraux vont aussi s'emparer de la question du *big data*, qui découle d'avancées fondamentales dans d'autres domaines que la biologie ou la médecine.

Cependant, comment hiérarchiser les questions bioéthiques ? Les droits fondamentaux des personnes fournissent un premier critère. La déclaration universelle de l'UNESCO sur la bioéthique et les droits de l'homme illustre ce lien qui me semble essentiel : l'importance des questions bioéthiques se mesure par leur incidence sur les droits fondamentaux. La « permissivité » me semble anecdotique puisque c'est à l'aune des droits fondamentaux qu'une autorisation, ou qu'une interdiction, doit être évaluée. Réussir à répondre au mieux aux aspirations des uns et des autres, sans que les droits fondamentaux d'une personne n'empiètent sur ceux d'une autre demeure, il est vrai, un exercice complexe.

La question de la fin de vie reflète un problème majeur : notre difficulté à ce qu'un droit soit accessible équitablement à chacun. Depuis 1999, l'accès aux soins palliatifs

est garanti par la loi. Or, dix-neuf ans plus tard, la moitié de la population dont l'état requiert de tels soins en est privée. Ce n'est là qu'un exemple : que ce soit sur la scolarisation des enfants handicapés, l'emploi des personnes handicapées ou encore le droit au logement, le contenu des lois est excellent, mais reste déconnecté de la réalité des pratiques. Amartya Sen rappelait qu'un droit sans l'accès au droit est la négation du droit.

Derrière la faillite à soulager la douleur et la souffrance, il y a la faillite à écouter la personne. Or, écouter la douleur de la personne et y répondre est au fondement de toute vocation médicale et a longtemps résumé l'action des médecins. Nos collègues européens sont étonnés de constater que les soins palliatifs ne sont proposés qu'aux toutes dernières semaines de la vie. Pourtant, la loi de 1999 a précisé que les soins palliatifs étaient voués à toute personne en situation de douleur ou de souffrance. Un médecin généraliste n'est pas en mesure d'assurer des soins palliatifs à domicile, faute d'y être formé ou de pouvoir utiliser les produits nécessaires pour calmer la douleur, d'où le développement de services spécialisés. Dans les autres pays où ces soins existent, tout médecin est en mesure de les prodiguer. Cette situation reflète une culture sociétale et médicale. Notre pays ne valorise guère les soins palliatifs, alors que ces activités ne sont pas onéreuses, sauf en temps humain.

Un débat existe également sur l'accès au suicide médicalisé ou à l'euthanasie, qui ne doivent pas être une alternative aux soins palliatifs. D'ailleurs, dans les pays qui ont autorisé ces pratiques, seuls 1 à 2 % des patients y ont recours. Les orientations de notre débat national me paraissent trop tranchées : nous pensons que cela s'appliquera à tous alors qu'il s'agit d'écouter une souffrance individuelle et d'y répondre le mieux possible. La fin de vie est d'une singularité extrême. Quelle que soit la réponse apportée, la prise en compte de la détresse des personnes est importante. Nous avons tendance, en France, à confondre l'euthanasie avec l'assistance au suicide. Cependant, certains pays ont autorisé l'assistance au suicide, tandis que l'euthanasie est pénalisée, et vice-versa. Ainsi, dans les États américains, comme l'Oregon ou le Maryland, les personnes qui n'ont plus que six mois à vivre peuvent demander l'assistance à une possibilité de suicide. Dans l'Oregon, un tiers des personnes qui obtiennent l'autorisation de détenir une substance létale ne la demandent pas et la moitié des personnes qui en disposent ne l'utilise pas. L'angoisse de ne pas supporter la situation est à l'origine de la demande, et non le souhait de disparaître à un moment précis. La prise en compte de cette angoisse est essentielle. Dans tous les pays qui ont dépénalisé ces approches, l'accès aux soins palliatifs est parallèlement garanti. Dans notre pays où la majorité de nos concitoyens n'ont pas accès à ces soins, cette approche risquerait de devenir une alternative.

S'agissant de l'assistance médicale à la procréation, je pense, à titre personnel, qu'il faudrait l'ouvrir aux couples de femmes et aux femmes seules. En effet, notre société et la définition de la famille ont connu de réelles évolutions à la suite du mariage pour tous. Toutefois, cela pose une question de faisabilité car la France ne compte annuellement que 300 donneurs de sperme. Sachant qu'un donneur ne peut donner son sperme à plus de dix couples, le nombre de couples susceptibles de bénéficier d'un don ne peut dépasser 3 000 par an, soit le nombre de couples hétérosexuels actuellement concernés. Si la question des donneurs n'est pas pensée par la société, on risque, une fois encore, d'aboutir à une situation de droit virtuel.

L'ingénierie génétique, à travers notamment la méthode CRISPR Cas9, permet d'agir sur les gènes pour modifier rapidement l'ensemble d'une espèce, y compris animale. L'impact de l'usage de ces techniques implique une démarche internationale. Cette technique, aisée à mettre en œuvre, n'est pas encore dénuée d'effets secondaires. Dans ce domaine, la Convention pour la protection des droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain en

rapport avec les applications de la biologie et de la médecine, dite Convention d'Oviedo, signée en 1997, mais ratifiée le 13 décembre 2011 par la France, interdit les modifications germinales. Ce texte a été rédigé alors que la technique n'existait pas encore. Depuis deux ans, date du traitement élaboré par Alain Fisher pour les enfants immunodéprimés, le contenu de cette convention fait débat. Ne faut-il pas se repencher sur de telles conventions et leur application à intervalles réguliers ? La disponibilité de la technique amène à reprendre une réflexion estimée close il y a vingt ans. Toute réflexion à l'avenir sur une technologie devrait présumer de sa disponibilité, de sa facilité et de son absence d'effets secondaires, afin de ne pas l'occulter. Une telle lacune se retrouve en matière de recherche embryonnaire : contrairement à d'autres pays, le législateur français n'a pas prescrit de délai à cette activité. L'Agence de la biomédecine a, quant à elle, décidé d'un délai de quinze jours en s'appuyant sur les conclusions d'un avis du conseil consultatif national d'éthique. Rien n'interdit cependant dans la loi de cultiver un embryon surnuméraire en France après un tel délai. La Grande-Bretagne interdit une telle pratique après quinze jours, au motif qu'apparaissent, à l'issue de cette période, les premières cellules nerveuses. Le développement *in vitro* d'un embryon destiné à être implanté *in utero*, au-delà de 15 jours, est désormais techniquement possible, ce qui conduit à réinterroger notre position. Si une technique devient facile, elle devient aussi réversible. Si ce qui était tenté, dans le cadre des thérapies germinales, sur une génération ne s'avérait pas concluant, il serait alors possible de revenir en arrière. Or, notre réflexion n'a pas encore pris en compte cette réversibilité des techniques.

M. René-Paul Savary, vice-président. – Merci de votre réflexion profonde qui alimente notre réflexion de législateurs sur des sujets dépassant la loi de bioéthique et concernant l'évolution de la société. Il me faut, à mon tour, céder mon siège à ma collègue Élisabeth Doineau.

- Présidence de Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente -

Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente. – Je vous remercie de votre exposé, Monsieur le Président, qui nous a tous passionnés, et nous projette dans l'avenir.

Mme Michelle Meunier. – Merci pour votre présentation qui expose une grande diversité de thématiques. Depuis le 18 janvier dernier, des rencontres régionales sont organisées sur neuf thèmes dans le cadre des États généraux de la bioéthique, dont deux – la procréation médicalement assistée et la fin de vie – mobilisent l'essentiel des débats, au détriment des autres sujets. Je redoute ainsi que ce réexamen de la loi manque son objectif de préparer l'avenir, faute de prendre en compte les innovations que vous avez évoquées, comme les ciseaux moléculaires ou encore le *big data*. Ne ratons pas cette opportunité, comme législateurs, de prendre une réelle hauteur de vue sur ces sujets engageant l'avenir !

M. Jean-Claude Ameisen. – Je partage votre préoccupation. Plus le débat public et l'idée d'une modification de la loi sont couplés, moins le débat est serein, en faisant primer les revendications sociétales considérées comme les plus urgentes sur la réflexion prospective. Six mois, c'est court pour un véritable débat au terme duquel le législateur devra intervenir ! Il faudrait conférer aux deux thèmes que vous avez cités la place qui leur revient dans une réflexion plus globale. Les nouvelles techniques de séquençage complet du génome vont changer radicalement le métier de médecin. Veillons à ce que les médecins ne sentent pas dépossédés de leur profession, lorsqu'il leur faudra travailler en équipe pour intégrer toutes ces innovations. La médecine de précision, fondée sur des données statistiques, n'est pas centrée sur l'individu : le génome d'une tumeur en cancérologie est comparé avec celui des autres tumeurs présentant des aspects analogues pour définir le traitement et le génome de la

personne est rapprochée de celui des patients aux caractères les plus proches afin d'en réduire les effets secondaires. Sans l'effort de réintroduire le dialogue avec la personne, celle-ci disparaît de cette médecine de précision, tout comme, d'ailleurs, le médecin. Repenser ces deux figures, dans un tel contexte, implique de réfléchir sur la formation des médecins. Les algorithmes, en particulier quand ils fonctionnent de manière quasi-discrétionnaire, peuvent être biaisés, à l'instar de ceux qui sont employés dans le milieu carcéral américain et présupposent un plus fort taux de récidives chez les prisonniers latino-américains et afro-américains. Les algorithmes susceptibles d'intervenir à l'avenir dans le secteur médical seront-ils ouverts et les chercheurs, les médecins ainsi que les patients pourront-ils en comprendre les mécanismes ? Demander à des machines d'élaborer un diagnostic médical, sans comprendre comment elles parviennent à leurs conclusions, sera nécessairement problématique. Comment pouvons-nous être aidés par ces machines et non devenir leur instrument ? Cette question illustre la nécessité d'ouvrir la réflexion sur la bioéthique à d'autres domaines.

En participant à une conférence de citoyens organisée en 2016 par le ministère de la santé, j'ai pu constater à la fois la fascination qu'exerçait sur eux la science et les difficultés qu'ils éprouvaient pour s'approprier ses innovations. De façon paradoxale, la société attend beaucoup de la science, tout en se méfiant d'elle. D'un point de vue épistémologique, il est d'abord nécessaire de comprendre la signification des avancées de l'intelligence artificielle, en pensant qu'elles sont probables, avant de pouvoir en évaluer les conséquences. Une telle démarche permet ainsi de prévenir les réactions sociales de panique ou d'enthousiasme qui condamnent toute réflexion. Si, comme le disait Ésope pour la langue, l'intelligence artificielle n'est ni bonne ni mauvaise en soi, comment pouvons-nous l'utiliser au mieux du respect de chaque personne et avec le moins d'inconvénients possibles ? Les performances des nouvelles technologies avivent la difficulté de la réflexion ; je crains, comme vous l'évoquiez, qu'un tel débat ne soit reporté et que l'engouement ou le rejet triomphe au détriment d'une véritable démarche d'appropriation.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Les algorithmes ouverts sont très utiles dans les transplantations rénales. Les modifications génétiques germinales s'avèrent prometteuses pour traiter par exemple le syndrome de Li-Fraumeni qui est à l'origine de séries de cancer et de drames familiaux. Par ailleurs, vous êtes reconnu pour vos travaux sur l'apoptose, c'est-à-dire le processus par lequel les cellules s'autodétruisent. Avec les nouvelles technologies comme les NBIC (nanotechnologies, biotechnologies, informatique et sciences cognitives), l'idée est de supprimer les brèches par lesquelles nos cellules se détruisent jusqu'à la mort. Quel est votre avis sur cette mutation au plan éthique ? Enfin, que pensez-vous du transhumanisme ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Ces nouvelles technologies fournissent des outils extrêmement puissants. Cependant, comment ferons-nous pour en devenir les bénéficiaires et non les instruments ? A de rares exceptions, les maladies héréditaires peuvent être prévenues par un diagnostic préimplantatoire, ce qui implique le recours à la fécondation *in vitro*. Mais la médecine traite-t-elle l'individu ou les générations ? Nos gènes sont en interaction avec notre environnement dont nous ne connaissons pas l'évolution dans les cinquante prochaines années ; toute intrusion dans le génome devenant alors une sorte de façonnage génétique. Engager les générations futures revient à jouer aux apprentis-sorciers ! La réversibilité permet de se consacrer à une seule génération et d'éviter les écueils de la démarche transgénérationnelle. Les termes d'eugénisme et d'euthanasie, qui sont chargés d'histoire, doivent faire l'objet d'une nouvelle réflexion. En effet, l'eugénisme caractérise actuellement le souhait des parents que leur enfant ne naisse pas avec une pathologie grave et l'euthanasie

désigne désormais la demande d'une personne en fin de vie de ne plus souffrir. Précédemment, l'eugénisme renvoyait à la stérilisation forcée des personnes, dont la descendance était estimée nocive pour la société, et l'euthanasie était employée par les nazis pour assassiner les enfants handicapés ! Ne soyons pas les prisonniers de l'histoire des mots et réunissons les conditions d'un débat ouvert et serein.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Votre intervention n'a pas manqué de nous interpellé, tant les valeurs que vous évoquez nous sont communes. Le respect des droits fondamentaux et les notions d'éthique sont-elles intégrées systématiquement dans la formation des chercheurs et des médecins ? Ces valeurs d'écoute, de respect de la personne, d'accompagnement dans le temps ne conduisent-elles pas à s'interroger sur les conditions actuelles de l'enseignement scolaire qui suscitent le mal-être des enseignants ? Enfin, votre conception du débat public, qui devrait dépasser la confrontation d'idées préétablies pour élaborer une réflexion collective, m'a rappelé l'esprit de la démocratie participative qui permet aux citoyens de se rapprocher du débat public.

M. Michel Forissier. – Merci de vos éclairages sur les questions scientifiques pour les législateurs que nous sommes. Je m'interroge sur le bien-fondé des lois que nous examinons et notre volonté de normer l'ensemble de la vie sociale. Si l'inflation législative répond à une demande collective, à la fois abusive et de court terme, l'éthique renvoie, me semble-t-il, davantage à une histoire individuelle, où l'éducation est rectrice, une réflexion de plus long terme et incombe ainsi à tout un chacun. L'homme doit être au cœur de notre réflexion politique et le législateur ne saurait poser des interdits à la recherche dont j'ai pu rencontrer, comme maire, certains acteurs au rayonnement désormais international. Plutôt que de chercher à édicter des normes et des interdits, la société devrait promouvoir une logique de résultats. Quels sont, selon vous, les critères recevables pour fixer une limite et départager, comme législateur, les avis des experts souvent diamétralement opposés afin de faire prévaloir le bien commun ?

Mme Florence Lassarade. – Notre génération n'a pas été formée à la bioéthique. A partir de quel moment et dans quel cadre faut-il en parler aux plus jeunes ?

M. Jean-Claude Ameisen. – Il n'existe pas de spécialiste en tant que tel de l'éthique, mais des personnes qui s'impliquent dans la réflexion éthique. La formation est essentielle : le conseil consultatif national d'éthique organise des journées entières dans lesquelles les lycéens de classe de seconde vont travailler sur des sujets, les présenter et en débattre. Apprendre à s'approprié ces questions est capital. Lors de l'introduction des cours d'instruction civique à l'école après les attentats, le conseil consultatif national d'éthique avait suggéré au ministère de l'Éducation nationale d'organiser des cours où serait privilégiée l'appropriation par les élèves eux-mêmes des principes éthiques afin qu'ils développent un esprit critique. Or, une école qui n'inclut pas des enfants handicapés parce qu'ils sont différents exclut une partie de la société et ne forme pas les futurs citoyens à l'échange avec la diversité. Notre école privilégie également l'apprentissage des connaissances au détriment de la capacité de dialoguer et de conduire une réflexion autonome. D'ailleurs, le classement PISA nous rappelle l'intérêt des pratiques pédagogiques de nos voisins, qui sont plus attentives à la spécificité de chaque élève et parviennent à corriger les inégalités sociales. Que l'école devienne respectueuse de chacun, corrige les inégalités, donne accès au droit et apprenne à devenir citoyen !

La vocation de la médecine est théoriquement d'aider, de soulager, d'écouter, de guérir et d'accompagner. L'expertise ne suffit pas : un comité d'éthique doit être ouvert à des

personnes d'autres horizons afin d'être légitime. Envisager les conséquences sur la personne des techniques nouvelles implique de dépasser la simple expertise en ouvrant la réflexion sur d'autres registres. Je trouve étonnant que cette démarche ait été cantonnée à la sphère biomédicale sans avoir été élargie à d'autres domaines aux implications majeures, comme l'économie. Quel contraste avec la réunion, au Danemark, des conférences de citoyens chaque fois qu'un choix important doit être effectué par le Parlement, quel qu'en soit le domaine ! C'est là une question culturelle autant que sociétale : jusqu'où pensons-nous que le temps d'écouter les autres est important ?

Une démocratie est nécessairement participative, puisqu'elle est l'invention collective et permanente d'un vivre ensemble. L'usage de cette expression de « démocratie participative » témoigne, par défaut, que nous n'avons guère la culture d'une démocratie vivante. Paul Ricœur rappelait qu'on entre véritablement en éthique quand, à l'affirmation par soi de la liberté, s'ajoute la volonté que la liberté de l'autre soit. Cette conception inscrit la liberté dans la solidarité et fonde ainsi la démocratie participative où chacun travaille à la liberté de l'autre, de manière individuelle et collective.

La connaissance nous permet de réfléchir aux conduites les plus souhaitables. La recherche de connaissances nouvelles, à la condition qu'elles soient partagées, est essentielle : tout choix libre et informé implique une information étayée. Plutôt que d'interdire d'emblée des pratiques comme le clonage *in vitro*, mieux vaut obtenir le plus de connaissances possibles sur cette technique avant de réfléchir sur ses éventuelles applications et de décider en connaissance de cause. La recherche, dans son déroulement, ne doit pas enfreindre les droits fondamentaux. Si, dans un monde idéal, l'éthique pourrait être unanimement respectée, encore faudrait-il s'accorder sur la définition du bien au niveau tant individuel que collectif. Qu'il s'agisse de domaines précis, comme l'école ou la pratique médicale, des lois, résultant d'une réflexion collective, sont nécessaires, afin d'échapper à l'arbitraire. Comment légiférer en respectant au mieux les droits et la liberté de chacun ? Le grand piège est de croire que le vote de la loi permet son ancrage *ipso facto* dans la réalité alors que l'évocation, par les médecins, d'une loi donnée plutôt que de la pratique qui en découle, en révèle la déconnection de leurs propres activités. Rappelons que le premier des vaccins a été élaboré, à la fin du XVIIIème siècle, par Jenner, à l'issue d'un test pratiqué sur un garçon de ferme auquel il inocula la variole et qui survécut. Une telle pratique serait condamnée aujourd'hui. Ainsi, l'inscription dans la loi de ce que nous considérons essentiel implique la prise en compte de valeurs sociétales ; le progrès ne se résume pas à la somme des avancées techniques et scientifiques, mais à l'usage que nous en faisons, au bénéfice, ou au détriment, des personnes.

La formation en bioéthique peut débuter dès la maternelle et s'adapter tout au long du cycle de vie. Plus on commence tôt, plus cette démarche devient indissociable de l'apprentissage des savoirs et de la vie en commun. La connaissance et le questionnement éthiques doivent être appropriables par toute personne non-spécialiste. Lors des conférences de citoyens, les personnes tirées au sort se dépassent lorsqu'il s'agit de réfléchir et non de prescrire des solutions. La démocratie participative et vivante repose sur le respect accordé à cette démarche ; confier une question à la réflexion des citoyens n'est nullement la dévaloriser. C'est là une démarche de confiance importante qui participe à la réflexion commune.

Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente. – Merci Monsieur le président pour votre intervention éclairante. Grâce à vous, nous sommes engagés sur le champ d'exploration des possibles, avec ces auditions qui s'ouvrent sur la bioéthique et grâce auxquelles nous allons réfléchir et inventer ensemble.

La réunion est close à 12 h 35.

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 14 mars 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Audition de Mme Katia Julienne, candidate pressentie pour le poste de directrice de la Haute Autorité de santé, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir Madame Katia Julienne, que la présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), le professeur Dominique Le Gudelec, propose de nommer à la direction de cette autorité publique indépendante.

En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, cette nomination ne deviendra effective qu'après l'audition de Madame Julienne par notre commission.

Depuis le 1^{er} septembre 2011, la direction de la HAS était assurée par M. Dominique Maigne, qui a fait valoir ses droits à la retraite. Je profite de cette occasion pour souligner l'excellent rapport que notre commission a toujours entretenu avec la HAS et la qualité constante des échanges que nous avons eus avec son président, son directeur et ses équipes.

La HAS joue un rôle central dans notre organisation sanitaire. Ses missions se sont élargies au fil du temps pour inclure tout à la fois l'évaluation du médicament, la définition des bonnes pratiques professionnelles et des recommandations de santé publique ainsi que la certification des établissements de santé et, désormais, des structures sociales et médico-sociales. Dans ces nombreux domaines, les attentes vis-à-vis de la HAS sont fortes.

Mme Julienne est ancienne élève de l'École nationale d'administration (ENA) et a passé l'essentiel de sa carrière au ministère des affaires sociales. Elle nous présentera sa vision des enjeux auxquels la HAS est confrontée. Pouvez-vous évoquer plus particulièrement l'accès à l'innovation et l'évaluation des produits de santé, qui intéressent beaucoup notre commission ?

Alors que la soutenabilité financière et la performance du système de santé sont des questions prégnantes, nous aimerions également vous entendre sur la pertinence des soins, sur laquelle nous avons mené des travaux approfondis.

Mme Katia Julienne, candidate au poste de directrice de la Haute Autorité de santé. – Je suis très honorée d’être proposée à ce poste et de me trouver devant votre commission. La HAS a de nombreuses missions qui sont principalement l’évaluation des produits de santé, la certification des établissements, l’élaboration de recommandations de bonnes pratiques et la garantie de la sécurité des soins. Elle est un organisme scientifique garant de la qualité de notre système de santé.

Je vous présenterai d’abord mon parcours et ce qui motive ma candidature. Depuis ma sortie de l’ENA en 2001, j’ai choisi de rejoindre le ministère des affaires sociales et de la santé. J’ai choisi d’exercer différentes fonctions pour bien connaître chaque segment de notre système de santé et, *in fine*, avoir une vision et une compréhension globales de l’ensemble de l’offre de soins.

Je suis passionnée par les questions sanitaires, médico-sociales et sociales et j’ai saisi chaque occasion d’exercer des fonctions me permettant de mieux les connaître, dans leur ensemble et dans chacun de ces secteurs. Pendant six ans à la direction de la sécurité sociale, notamment en qualité de sous-directrice en charge du financement du système de santé, j’ai beaucoup travaillé avec la caisse nationale d’assurance maladie (Cnam) et avec les professionnels de santé libéraux. J’ai acquis ainsi une bonne connaissance de l’ambulatoire et des négociations conventionnelles.

J’ai assisté à la mise en place du dispositif de la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP), dans le cadre de la convention médicale de 2011, et j’ai participé aux travaux qui ont vu évoluer la rémunération des pharmaciens d’officine. À cette époque marquée par la crise du Médiateur, puis les Assises du médicament et la loi de 2011, j’étais chargée des produits de santé, ce qui m’a permis de bien connaître l’ensemble du dispositif, de l’accès au marché jusqu’à la fixation des prix.

J’ai également une bonne maîtrise du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et de l’objectif national des dépenses d’assurance maladie (Ondam), puisque c’est à cette époque que le taux de croissance de l’Ondam a été fortement ralenti. J’ai pu mesurer l’importance et l’impact des mécanismes de régulation financière, mais aussi leurs limites.

J’ai ensuite rejoint la direction générale de la cohésion sociale au sein de laquelle j’avais déjà travaillé quelques années auparavant sur les questions de handicap, mais cette fois en qualité d’adjointe du directeur général. J’ai ainsi travaillé sur l’ensemble du secteur médico-social et social, y compris les personnes âgées ou les personnes en situation de handicap, au moment de l’élaboration et de l’examen de la loi d’adaptation de la société au vieillissement. Je me suis également penchée sur les questions sociales – la protection de l’enfance, notamment avec les départements, mais aussi l’hébergement d’urgence. J’ai collaboré avec les bailleurs sociaux, notamment dans le cadre du pilotage de la mise en place des diagnostics territoriaux dits à 360 degrés pour améliorer le parcours de prise en charge, depuis l’hébergement d’urgence à l’accès au logement.

Enfin, j’ai rejoint la direction générale de l’offre de soins, qui a une compétence large sur l’offre de soins, mais qui m’a surtout permis de bien connaître le secteur hospitalier dans toute sa diversité – je pense à la mise en œuvre des groupements hospitaliers de territoire (GHT) et, plus récemment, au lancement du chantier de refonte du régime des autorisations sanitaires. J’ai ainsi piloté la mise en œuvre de la réforme du financement des soins de suite et de réadaptation. En me déplaçant beaucoup sur le terrain, j’ai pu voir l’importance du lien

entre les soins de suite et de réadaptation non seulement avec la MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) et donc l'hospitalier mais aussi avec les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou encore les maisons de santé. J'ai constaté l'importance d'avoir toujours à l'esprit le lien entre l'hospitalier, le médico-social et le social.

J'ai également travaillé à la direction de la recherche, des études et de l'évaluation et des statistiques (Drees), ce qui m'a permis, chose rare pour un administrateur civil, de bien connaître les outils des politiques publiques – bases de données et indicateurs. J'ai participé à un certain nombre de publications sur les indicateurs. Ce moment important m'a permis d'échanger avec des scientifiques, et j'y ai pris beaucoup de plaisir. Il me semble très important, pour une personne chargée de l'élaboration et du pilotage des politiques publiques, de bien connaître les outils lui permettant de dresser un état des lieux et de mesurer aussi l'avancée de travaux qu'il peut conduire. Cette expérience m'a procuré une bonne connaissance et surtout une bonne compréhension et une vision panoramique et détaillée de l'ensemble du système sanitaire et social, mais aussi de percevoir les besoins d'articulation et les points de rupture. Je comprends combien les outils de mesure de la qualité et de la pertinence sont diversement développés du fait des diversités d'organisation et de contraintes dans les centres universitaires hospitaliers (CHU), dans un Ehpad ou dans une maison de santé pluri-professionnelle. Il est indispensable de conserver ses réflexes pour faire le lien entre ces champs. Je retire aussi de mon expérience qu'il est extrêmement important de préserver un dialogue continu avec l'ensemble des professionnels, des usagers, de tous les acteurs à la fois au plan national mais aussi de conserver une forte proximité avec le terrain pour répondre à ses attentes et l'aider à régler les problèmes auxquels il est confronté. C'est cette expérience qui m'amène devant vous, et qui, je pense, me permet d'être en mesure d'apporter quelque chose à la HAS.

La HAS a une place singulière et importante dans notre système de santé. Elle est reconnue pour sa contribution à la régulation par la qualité et s'appuie sur ses valeurs : la transparence, l'indépendance et l'expertise scientifique. C'est un organisme extrêmement légitime auprès des professionnels, mais aussi auprès du grand public. Les fondements de la HAS et sa reconnaissance ont généré un fort accroissement de ses missions. La LFSS pour 2018 prévoit l'intégration de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm) à la HAS en avril prochain, évolution extrêmement importante, mais je pense aussi à la télémédecine ou à l'article 51 sur les innovations organisationnelles, auxquelles elle doit participer également. Les enjeux de ces transferts de missions sont pour la HAS d'accroître cette transversalité entre les champs sanitaire, médico-social et social tout en préservant les spécificités de chacun de ces secteurs pour éviter une dilution de l'Anesm au sein de la HAS. C'est la raison pour laquelle son intégration s'accompagne de la mise en place d'une commission spécialisée mais aussi d'une direction spécifique. L'intégration de l'Anesm s'inscrit en cohérence avec la promotion d'un parcours de vie et de soins des patients et des usagers. Cela favorisera des travaux interdisciplinaires et transversaux. L'intégration de la politique d'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux au sein de la HAS garantira sa visibilité et sa stabilité sur le long terme, d'autant que les missions de la HAS s'inscrivent dans un contexte marqué par le vieillissement de la population, le développement des maladies chroniques, mais aussi une contrainte financière très forte avec une volonté politique affirmée de garantir un égal accès aux soins – y compris les soins innovants – tout en renforçant la qualité et la pertinence tout au long du parcours de soins.

Dans les prochaines années, la HAS sera confrontée à deux enjeux transversaux. Le premier concerne l'accélération de l'innovation, mouvement qui impacte les produits de

santé, notamment le médicament mais aussi le numérique avec la télémédecine et l'intelligence artificielle, l'innovation organisationnelle ou encore l'exploitation des *big data*. Le développement et l'accès aux innovations doivent concilier l'équité et la soutenabilité de notre système, notamment pour les produits de santé.

Second enjeu transversal, le renforcement de l'implication des patients est indispensable, d'une part parce que le patient doit être davantage partenaire des décisions qui le concernent, d'autre part parce qu'un patient plus impliqué dans un choix thérapeutique prend mieux en charge son comportement. La HAS y travaille déjà. Outre la participation des représentants d'usagers à la commission de la transparence, les associations d'usagers peuvent transmettre des avis – systématiquement pris en compte – dans le cadre de l'évaluation de chaque médicament débattue dans les réunions de cette commission. Cette initiative particulièrement intéressante peut aller au-delà des seuls produits de santé.

Première mission de la HAS, l'élaboration et la diffusion des recommandations de bonnes pratiques sont un levier majeur pour améliorer la qualité de la prise en charge ; la ministre l'a rappelé vendredi dernier dans le cadre des cinq chantiers de transformation du système de santé. Elles sont aussi un enjeu de régulation, en plus de la régulation par l'Ondam.

Elles seront aussi un enjeu dans le cadre de l'article 51 de la LFSS, qui instaure un mécanisme d'innovations organisationnelles, doté d'un fonds financier ; des acteurs de terrain pourront demander un soutien financier pour la mise en œuvre de nouvelles organisations, de nouveaux modes de prise en charge ou de coordination entre la ville, l'hôpital et le médico-social. Ces innovations doivent favoriser le décloisonnement pour remettre le patient au cœur de sa prise en charge, mais elles doivent aussi être évaluées. La HAS devra définir, selon ses méthodes et en concertation avec les professionnels, dans un calendrier resserré, une batterie d'indicateurs de résultats, y compris du point de vue du patient en matière de pertinence.

Plusieurs défis sont devant nous : il faut favoriser et améliorer leur appropriation par les patients et les professionnels, quel que soit leur mode d'exercice, mais aussi être capable d'en mesurer les évolutions. La HAS a déjà beaucoup œuvré pour rendre ses recommandations plus lisibles, plus accessibles pour les professionnels, mais le mode de communication doit encore être modernisé. Si nous voulons que ces outils soient bien appropriés, il faut déterminer les outils dont ont besoin concrètement les professionnels pour les aider au quotidien dans leurs pratiques, afin que chacun ait connaissance des recommandations, les mette en œuvre, et échange avec ses pairs. Je crois beaucoup aux échanges entre pairs, ainsi qu'au ratio des pratiques : au-delà de la diffusion d'outils de bonnes pratiques, nous devons être en capacité de mesurer concrètement si ces pratiques changent, grâce à une bonne exploitation des données.

La deuxième mission concerne l'évaluation des produits de santé. La HAS a déjà conduit des évolutions importantes, comme la mise en place des rendez-vous précoces avec les industriels, le forfait innovation – même si ces deux exemples sont assez récents.

Parmi les points extrêmement importants qui ne concernent pas uniquement la HAS, la mise en place de la valeur thérapeutique relative (VTR) en lieu et place du service médical rendu (SMR) et de l'amélioration du service médical rendu (ASMR), suggérée par le rapport de Dominique Polton de 2015, renvoie à l'évolution des taux de remboursement, puisque les deux sont corrélés. La médecine personnalisée nécessite une gestion plus fine par

indication, voire au-delà de l'indication. L'impact financier des innovations et leur accès, notamment sur la « liste en sus », est crucial. La liste en sus ne concerne pas que la médecine chirurgie obstétrique : l'accès aux molécules onéreuses se pose aussi pour l'hospitalisation à domicile, pour les soins de suite et de réadaptation, mais aussi dans le secteur médico-social, notamment dans les Ehpad. Comment mieux exploiter les données en vie réelle dans le cadre de l'évaluation, voire au-delà ? D'autres États se sont beaucoup engagés sur cette voie.

Plus spécifique à la HAS, la conduite d'évaluations médico-économiques est en cours de développement dans certaines institutions et pourrait être davantage encouragée. Il nous faut avoir une approche globale et la HAS – sans être la seule – a un rôle majeur.

Troisième mission, la certification des établissements de santé vise trois objectifs : la médicalisation, la simplification et l'évaluation par les résultats. Jusqu'à présent, l'accréditation a été très centrée sur les structures et les processus mais peu sur la pertinence médicale et sur les résultats de prise en charge. Cette première étape, indispensable, a fait progresser notre offre de soins. Nous devons maintenant la faire évoluer, notamment en termes de médicaments. Depuis la publication d'une ordonnance en début d'année, les agences régionales de santé (ARS) peuvent suspendre ou mettre fin à une autorisation en s'appuyant sur la certification de la HAS. Cette évolution extrêmement importante engage aussi l'évolution de la certification. Les indicateurs doivent être compréhensibles, proches des pratiques, lisibles par les acteurs de terrain qui doivent se les approprier. Portons l'évaluation sur des fondamentaux indiscutables. La capacité des équipes a progressé. Cette évolution a déjà commencé, doit concerner l'ensemble du parcours du patient, tout en sachant que l'hôpital ne représente qu'une partie. La construction d'un référentiel des parcours devient alors une mission essentielle, d'autant plus avec le lancement des expérimentations dans le cadre de l'article 51 qui proposeront de nouveaux modes de financement et dont il nous faudra mesurer la pertinence et les résultats. L'évaluation des GHT renforcera aussi la transversalité et nous devons maintenir l'évaluation de chaque site et des parcours en lien avec les autorisations délivrées par les ARS.

Nous devons revisiter certains chantiers en raison du contexte de forte évolution, comme les éléments du socle de qualité et de sécurité des activités autorisées. Ce travail a été engagé en décembre dernier. L'ensemble des autorisations – sanitaires – vont être revues au cours des prochaines années. La HAS doit aider les tutelles à revoir ce socle de qualité, qui doit être le fondement des autorisations qui seront délivrées. La Haute Autorité étudiera les modalités de mise en œuvre de l'élaboration d'un cadre minimum commun de référence pour l'évaluation interne à chaque catégorie d'établissement social et médico-social mais dans une logique de convergence avec le dispositif de certification des établissements de santé. La HAS pourra instaurer une procédure pour s'assurer de la validité des rapports d'évaluation externe des établissements sociaux et médico-sociaux par des organismes habilités, par exemple par le biais de sondages ou en étudiant la qualité des rapports. La HAS construira ainsi des indicateurs de résultats sur chaque segment de l'offre mais aussi sur les parcours globaux des patients, en transversalité avec chacun de ces segments.

Pour répondre à ces défis, j'ai la faiblesse de penser que mon expérience peut être intéressante et vous assure de mon engagement, de mon énergie et de mon enthousiasme au service de la HAS et des pouvoirs publics.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

Mme Catherine Deroche. – Comment améliorer le service médical rendu ? Avec Véronique Guillotin et Yves Daudigny, nous avons engagé depuis quelques semaines une mission sur l'accès précoce à l'innovation. Nous cheminons au fil des auditions pour lever les blocages qui se traduisent par un inégal accès aux traitements, notamment innovants.

L'amélioration du service médical rendu est conçu par la loi pour aider à la fixation du prix par le comité économique des produits de santé (CEPS) avec les laboratoires, mais c'est aussi sur l'amélioration du service médical rendu – que délivre la commission de la transparence de la HAS – que des médicaments innovants entrent ou non dans la liste en sus. Cela crée une inégalité de traitement puisque des médicaments en ville sont remboursés s'ils ont un service médical rendu correct, mais ne figurant pas sur la liste en sus à l'hôpital, alors que ce dernier utilise beaucoup de traitements innovants – sous forme intraveineuse ou d'injection. De nombreux articles de presse récents ont fait état du retrait de la liste en sus de médicaments sur le mélanome métastatique, ce qui est préjudiciable au patient. Comment la Commission de la transparence pourrait évoluer pour pallier cette forme de détournement du critère ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Vous avez fait état d'un lien important que vous souhaitez développer entre le médical, le médico-social et le social. Dans les établissements médico-sociaux et dans ces études de parcours de vie, cela suppose un temps de suivi, d'accompagnement et de partenariat très important pour véritablement accompagner et arrêter le parcours de vie de chacun. Or ces établissements sont très inquiets de la prise en compte de ces données de temps de travail, en interne au niveau des institutions mais aussi en externe sur une potentielle tarification forfaitaire plus ou moins à l'acte comme cela s'est fait pour la tarification à l'activité (T2A).

Ce référentiel des parcours tiendra-t-il compte de tous ces éléments ? Quelle sera la place donnée à l'expérimentation ? Dans une vision actuelle très inclusive du monde de la personne handicapée, l'institution tire le signal d'alarme ; elle demeure un cadre de structuration et de sécurité primordial pour les populations fragilisées, quelles qu'elles soient.

M. Daniel Chasseing. – Le budget soins pour les personnes âgées dépendantes, mis actuellement en place avec le référentiel Pathos et une équation qui n'apporte pas satisfaction, doit évoluer. Le groupe iso-ressources moyen pondéré (GMP), qui évalue complètement la dépendance, devrait compter davantage dans le budget soins. Dans un GMP, en cas de dépendance importante, il faut intégrer la prévention des soins. Un GMP à 700 devrait avoir au minimum un encadrement à 0,7, ce qui n'est pas du tout le cas actuellement.

Mme Elisabeth Doineau. – J'ai été très attentive à vos propos sur votre parcours. Nous nous étions rencontrées à Laval lors de la mise en place de Palex (plateforme d'appui libérale à l'exercice coordonné), une plateforme d'appui pour les sorties d'hôpital complexes. Il existe un intérêt à faire connaître les bonnes pratiques locales à l'échelon national. Notre organisation a besoin d'être totalement renouvelée, en dépit des résistances aux nouvelles pratiques. Au sein de la HAS, vous souhaitez rendre les différentes initiatives plus accessibles. Comment mieux faire connaître le rôle majeur de la HAS en la matière ?

Dans la réflexion sur les GHT, on cherche désespérément les représentants de certaines professions, psychiatriques notamment. Comment faire en sorte que les médecins s'organisent dans ces professions qui ne sont plus attractives ? Les difficultés du système d'information sont quant à elle plutôt liées à un manque de moyens financiers. Avez-vous eu

le temps de voir comment les GHT s'organisent et quelles sont leurs difficultés ? À quoi bon les avoir créés s'ils n'ont pas les moyens d'exister...

Mme Florence Lassarade. – Merci de votre exposé très dense. Je comprends bien que vous soyez favorable à la culture de l'évaluation, plus anglo-saxonne, de même que la prévention, mais sur qui vous allez-vous appuyer ? Le secteur libéral est laissé à l'abandon ; la nomenclature est de plus en plus complexe ; les dix prochaines années s'annoncent difficiles en raison de la démographie médicale. Le secteur libéral va-t-il être sacrifié ?

Si la télémédecine peut être un outil pour la médecine libérale, ne laisse-t-on pas de façon perverse la main aux mutuelles ? Je pense au service « MédecinDirect », qui répond 24 heures sur 24 aux questions des patients par téléphone. Moi qui suis pédiatre, je me demande comment on peut répondre sans palper l'enfant. On annonce un *chatbot*, un robot intelligent qui va pouvoir lui-même analyser les questions, fournir des réponses et aller pratiquement jusqu'à fournir l'ordonnance. Va-t-on déconnecter les médecins traitants et les spécialistes libéraux de la télémédecine ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Je souhaite évoquer l'autisme. La HAS a présenté de nouvelles recommandations établies avec l'Anesm pour favoriser un diagnostic plus précoce. Leur mise en œuvre n'est possible que si l'on implique les familles et si celles-ci ont accès à la médecine. Que préconisez-vous pour les territoires ruraux ?

Vous avez parlé de contraintes financières très fortes. Dans son rapport du 12 février dernier, la Cour des comptes souligne les conditions très avantageuses dont certaines autorités indépendantes bénéficient. La HAS arrive devant la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ainsi que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). J'espère que vous ne jugerez pas ma question trop hardie : pensez-vous baisser votre salaire ?

M. Alain Milon, président. – J'observe de très près le projet de réforme de la SNCF. Pour la soulager de dettes considérables, l'État prendrait en charge l'ensemble des investissements de réseaux ferrés de France (RFF). Je souhaite que le Gouvernement aille au bout de ses préconisations pour que nous puissions lui demander ensuite de prendre en charge les investissements immobiliers des hôpitaux afin que la santé se consacre entièrement à la santé.

M. Yves Daudigny. – Ma question porte sur le délai qui s'écoule entre l'autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un médicament et sa mise à la disposition des patients. Des informations mettent en avant un allongement de ce délai, plaçant la France derrière l'Allemagne ou le Royaume-Uni, or cela peut entraîner des pertes de chances pour certains patients. C'est la HAS qui serait à l'origine de ce délai, bien plus long que ce que les directives européennes recommandent.

Mme Laurence Cohen. – Merci, madame, pour la présentation très détaillée de votre parcours et des missions que vous voulez honorer.

D'après vos propos, conformes à ceux de la ministre de la santé, vous souhaitez renforcer les contrôles des bonnes pratiques médicales. Je suis soucieuse que chaque professionnel de santé exerce selon de bonnes pratiques – mais s'il n'en avait pas la volonté,

pourquoi s'engager dans cette carrière ? Quels moyens consacrez-vous à ces contrôles pour qu'ils soient exercés du mieux possible ? On demande toujours plus et mieux tout en retirant des moyens.

Actuellement, avec Dominique Watrin et nos collègues députés de notre sensibilité politique, nous effectuons un tour de France des hôpitaux car nous pensons que la situation y est critique, notamment pour des raisons financières. Tous les professionnels, quels qu'ils soient, se plaignent d'une protocolisation excessive qui leur donne l'impression de perdre le sens de leur métier ; ils sont happés par les tâches administratives. Comment comptez-vous surmonter la contradiction entre l'exigence de protocoles et l'exigence de bonnes pratiques ?

La question du président sur les investissements est très pertinente. Elle est récurrente, sur tout le territoire. L'inquiétude est très forte. Nous entendons des appels au secours.

Mme Katia Julienne. – Les délais d'évaluation des médicaments et des dispositifs médicaux sont, il est vrai, assez importants. La HAS s'attache depuis plusieurs années à les réduire – c'est le sens des rendez-vous précoces avec les industriels mis en place récemment. Elle est favorable à l'évaluation plus rapide des médicaments à des phases plus précoces, quitte à les réévaluer avant l'échéance de cinq ans. C'est d'autant plus important qu'il ne faudrait pas que les délais d'examen gommant l'accélération des innovations que l'on constate. Nous devons poursuivre le travail de réduction des délais.

La liste en sus est un sujet compliqué. Les textes, qui ne relèvent pas de la HAS, induisent le mécanisme que vous avez décrit – je pense aux ASMR 4 (améliorations du service médical rendu de niveau 4). Un travail doit être conduit à plusieurs, me semble-t-il, car cette difficulté est rencontrée régulièrement dans les stratégies thérapeutiques. L'automatisme des décrets mène à des problèmes pour certains médicaments. Je l'ai clairement à l'esprit.

M. Alain Milon, président. – Pour quelques centaines de patients en danger de mort, il y a urgence.

Mme Katia Julienne. – La tarification du secteur médico-social ne relève pas de la HAS. J'entends les inquiétudes sur les parcours. La ministre demande d'ailleurs plus d'indicateurs sur ces derniers afin de mieux les évaluer. La HAS doit y travailler davantage. Le fait qu'elle intègre l'Anesm offrira une vision vraiment globale avec des compétences complètes sur les parcours de vie et de prise en charge. Nous devons avoir vos préoccupations à l'esprit dans l'évaluation des établissements.

Le budget relève plutôt du ministère, je n'en dirai pas plus.

Vous avez évoqué la prévention. Nous n'avons pas assez de leviers. Cela fera partie des sujets à traiter dans le programme de travail du projet stratégique 2019-2024 de la Haute Autorité.

En évoquant les bonnes pratiques, je pensais surtout à la connaissance de la mise en œuvre, ce qui est différent du contrôle. Les praticiens font du travail de qualité. Les recommandations, qui sont l'état de l'art, produisent des évolutions intéressantes. Comment mieux communiquer auprès des praticiens pour s'assurer qu'ils aient connaissance

des recommandations ? Nous pouvons notamment émettre des messages plus courts et plus lisibles, qu'ils aient le temps de lire. La HAS y a travaillé avec les sociétés savantes. Il nous faut aussi mieux exploiter les bases de données pour étudier l'efficacité des recommandations. Il ne me semble pas possible d'émettre des recommandations sans s'assurer de leur mise en œuvre, ne serait-ce que pour renforcer les échanges avec les praticiens et non dans un objectif de contrôle *stricto sensu*.

Comment donner de la visibilité aux actions sur le terrain ? L'article 51 a pour objectif d'utiliser les expérimentations remontées du terrain pour construire la boîte à outil de l'avenir et introduire de nouveaux modes d'organisation à l'échelon national. Elles doivent être évaluées par la HAS et diffusées. La HAS a un rôle majeur à jouer dans le passage à la phase d'industrialisation.

Je ne crois pas que l'on fera de télémédecine sans médecin. En revanche, la médecine numérique peut renforcer les liens entre les professionnels et améliorer la coordination, notamment dans des zones sous-denses comme dans les Landes et en Bourgogne-Franche-Comté ; elle peut éviter le déplacement des patients dans les établissements. C'est un levier pour améliorer la qualité de la prise en charge et faciliter l'activité des équipes.

Mme Florence Lassarade. – Le terme de télémédecine n'est pas toujours pertinent.

Mme Katia Julienne. – La HAS a un rôle à jouer pour étudier les apports de cette médecine numérique.

Mme Florence Lassarade. – Des mutuelles ont été autorisées à agir dans ce domaine.

Mme Katia Julienne. – L'enjeu du dépistage et de la prise en charge précoce est majeur pour le développement de l'enfant. La mise en œuvre des recommandations présuppose une organisation adéquate sur le territoire. La HAS n'est pas la seule concernée. La question est : comment, sur le terrain, articuler les nombreux acteurs pour favoriser un dépistage rapide et une prise en charge précoce ? Tout cela doit être intégré aux travaux en cours sur le quatrième plan sur l'autisme.

J'en viens à la protocolisation excessive. J'ai beaucoup parlé de médicalisation à propos de l'évolution de la certification, mais la simplification est l'un des trois objectifs qui y ont été assignés. Les outils de certification sont très axés sur les *process*. Nous devons les simplifier et nous focaliser davantage sur les indicateurs de résultats.

Je mesure le difficile équilibre entre une protocolisation qui garantit la qualité et le risque que les professionnels se sentent pris dans un carcan. Les travaux sont engagés. Le basculement vers des indicateurs de résultats devrait répondre à l'inquiétude dont vous vous faites l'écho.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Nous avons traité de la pertinence des soins au sein de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss). Madame Julienne, vous qui avez passé quelques années à la direction de la sécurité sociale, connaissez bien le sujet. J'ai auditionné celle qui a précédé le professeur Le Guludec à la présidence de la HAS, aujourd'hui ministre. Elle avait tenu des propos qu'elle semble vouloir

mettre en pratique dans le PLFSS. Je m'en réjouis. Il y a tout de même une innovation importante : le dossier médical partagé (DMP). Comment la HAS va-t-elle se saisir de cette opportunité pour éviter les soins inutiles ?

Mme Katia Julienne. – L'enjeu est d'autant plus grand que le DMP doit être déployé rapidement – il est piloté par la Cnam. La HAS doit jouer un rôle important d'analyse des outils. C'est l'ensemble de l'architecture numérique que nous devons aborder. Au-delà du dossier du patient, qui est important, nous devons faire le lien avec les outils des professionnels, or il y en a plusieurs : les systèmes d'information hospitaliers, dont les contenus sont extrêmement variables, les logiciels d'aide à la prescription, pour le secteur libéral, et d'autres systèmes dans le secteur médico-social et social. Notre enjeu est de savoir comment analyser, développer et évaluer chacun des outils et les coordonner entre eux, du point de vue du patient comme du professionnel. Ces outils majeurs nécessitent encore des développements et des articulations à construire ensemble, en ayant bien à l'esprit leurs capacités et leurs limites.

Mme Victoire Jasmin. – Il faut probablement des personnes dédiées aux protocoles. On en demande beaucoup, mais ils sont nécessaires : on a de plus en plus besoin de traces pour les vigilances et, le cas échéant, retrouver les causes de dysfonctionnements. En revanche, la multiplicité des tâches demandées aux professionnels pose problème. Il faut trouver des personnes disponibles pour les accomplir, qui ne soient pas forcément les professionnels du soin. Trop simplifier aurait d'autres conséquences sur la qualité.

Mme Katia Julienne. – Je partage vos propos. La simplification n'est pas un objectif en soi. Toute la difficulté est de simplifier sans sacrifier la qualité. On doit développer plus d'indicateurs de résultats et peut-être réduire les *process*. Il y a un équilibre à trouver.

On n'exploite peut-être pas assez les possibilités des systèmes d'information.

La réunion est close à 11 heures.

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

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

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence conjointe de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, et de M. Robert del Picchia, vice-président de la commission des affaires étrangères -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Réseau culturel extérieur de la France - Audition de M. Pierre Vimont, ambassadeur de France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes très heureux de vous accueillir pour cette audition consacrée à la mission que le Président de la République vous a confiée il y a quelques mois sur le réseau culturel extérieur de la France.

Vous savez certainement que nos deux commissions sont particulièrement attentives à cette question. Nos collègues Claudine Lepage et Louis Duvernois ont rendu l'année dernière un rapport sur la francophonie. Nous connaissons les difficultés financières rencontrées notamment par l'Institut français. Un débat à ce sujet s'est tenu en séance plénière, au Sénat le 21 novembre dernier, au cours duquel de nombreuses questions avaient pu être soulevées. J'avais été quelque peu déçue des réponses apportées par le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne. Nous attendons beaucoup de votre intervention.

En fin d'année dernière, nous avons également été très attentifs à la situation financière de la Fondation Alliance française qui se trouvait en quasi-cessation de paiement du fait, notamment, du non-versement depuis la mi-2016 des loyers dus par l'Alliance française Paris-Île-de-France. Nous avons exprimé cette préoccupation au ministre Jean-Yves Le Drian lors des débats budgétaires et un amendement de soutien budgétaire à la Fondation a été déposé et défendu au Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. À la faveur des difficultés financières et judiciaires qui opposent la Fondation à l'Alliance Paris-Ile-de-France, un scénario de dissolution de la Fondation, à peine dix ans après sa création, semble envisagé par les pouvoirs publics.

Les réductions budgétaires qui ont affecté notre diplomatie culturelle ces dernières années continuent de nous inquiéter, même si les crédits ont été stabilisés en 2018.

M. Robert del Picchia, président. – Je remercie Pierre Vimont d'avoir accepté cette audition devant nos deux commissions. Nous avons souhaité vous entendre, monsieur l'ambassadeur, car nous sommes inquiets pour l'avenir de nos réseaux culturels à l'étranger.

Cette inquiétude est paradoxale, alors que la France a été désignée nation « la plus influente du monde », dans un classement international récent. Notre diplomatie culturelle bénéficie en effet de l'image de la France, ancrée dans son histoire, véhiculée par son patrimoine et la richesse de ses talents. Nous bénéficions aussi, il faut le reconnaître, du repli de certains de nos partenaires, tentés par des formes diverses de protectionnisme.

Mais nous percevons plusieurs signaux d'alerte.

Tout d'abord, les moyens publics de nos réseaux culturels reculent depuis plusieurs années. Des partenaires privés prennent en partie le relais, mais le mécénat a ses limites, et ne présente aucune garantie à long terme. À cela viennent s'ajouter, pour le réseau public, des incertitudes juridiques, portant sur le statut d'autonomie financière des établissements culturels.

Ensuite, la gouvernance du réseau culturel est remise en cause, provoquant une crise de confiance, au sein du réseau associatif. Cette crise de confiance, plus grave encore que le problème financier, a des effets déstabilisants.

Enfin, notre diplomatie culturelle est soumise à forte concurrence. La politique d'influence est en effet devenue une composante essentielle de toute diplomatie. De nombreux pays l'ont compris, sur tous les continents, et certains consacrent des moyens considérables au déploiement de leur langue, de leur culture et de leurs valeurs à l'étranger.

Dans ce contexte, nous sommes très heureux de pouvoir recueillir ce matin votre propre diagnostic et vos orientations, à la suite de la mission qui vous a été confiée.

Je précise que cette audition est filmée et retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Pierre Vimont, ambassadeur de France, chargé d'une mission sur le réseau culturel extérieur de la France. – Je suis honoré d'avoir été invité à vous faire part de mes réflexions et de répondre à vos questions.

Je veux commencer par quelques remarques de méthode, afin de préciser le cadre dans lequel j'ai effectué ma mission.

J'ai été chargé de préparer non pas un rapport, mais une note à usage interne, dite « note stratégique », pour formuler des propositions sur la base de mon expérience personnelle, sans procéder à une sorte de tour du monde qui aurait consisté à aller visiter tous les instituts et toutes les alliances.

Comme vous le savez, les autorités françaises, et tout particulièrement le Président de la République, ont l'intention de s'exprimer sur ce sujet, ainsi que sur la question plus générale de la promotion de la langue française à l'étranger. Les propos que je tiendrai devant vous aujourd'hui sont surtout le fruit de ma réflexion personnelle.

Enfin, une mission avait également été confiée aux trois inspections des ministères des affaires étrangères, de l'éducation nationale et de l'intérieur sur la situation financière et comptable de la Fondation Alliance française, et les rapports de cette fondation avec les différents acteurs de l'action culturelle extérieure de la France.

Mon rôle était de voir comment améliorer l'efficacité du réseau culturel, notamment dans une perspective de rapprochement entre les alliances françaises, d'une part, et l'Institut français et les Instituts français locaux, d'autre part.

Je commencerai par dresser quelques constats avant de vous faire part de mes propositions.

Je veux d'abord évoquer la spécificité du réseau français. La loi du 27 juillet 2010 qui a défini les objectifs, les missions et les instruments de la diplomatie culturelle française évoque « le réseau culturel français », alors qu'il est en réalité composé de deux éléments de

nature différente et ayant chacun sa dynamique propre : d'un côté, le réseau placé sous la tutelle de l'État, c'est-à-dire les instituts français, l'Institut français à Paris et diverses agences dans les domaines culturel, scientifique et éducatif ; de l'autre côté le réseau, dynamique, des alliances françaises, qui est formé d'associations de droit privé.

Les instituts français sont au nombre de 98, couvrant une centaine de pays, alors qu'on dénombre 835 alliances françaises – la dernière vient d'être créée à Tunis à l'occasion de la visite du Président de la République. Comment faire cohabiter ces deux réseaux, alors que l'État a toujours la tentation de prendre une part de plus en plus forte dans la tutelle des alliances françaises ? L'État a toujours souhaité que le réseau, qui a commencé à exister dans les années 1880-1890, soit libre et fort, parce qu'il était le meilleur critère de la force de la francophonie et de la francophilie dans le monde. Le fait que le réseau des alliances françaises continue à bien se porter montre que l'influence de la culture française est encore très forte. L'idée, soutenue par certains, d'intégrer les alliances françaises dans un seul et unique réseau sous la tutelle de l'État français n'a pas beaucoup de sens. Le réseau des alliances françaises, né d'initiatives privées, ne peut pas être mis sous le contrôle de l'État français, car les présidents d'alliance française ont leurs propres idées et veulent prendre des initiatives. Il faut accepter la réalité telle qu'elle existe sur le terrain et faire en sorte que ces deux réseaux vivent en bonne entente et de manière complémentaire.

Mon dernier constat porte sur l'utilité de travailler ensemble. En réalité, au niveau local, les deux réseaux parviennent assez bien à s'entendre, même si des progrès peuvent être réalisés. Les deux réseaux ont un intérêt commun à travailler ensemble : les ambassades avec les Instituts, d'un côté, et les alliances françaises, de l'autre, cherchent en permanence les moyens de collaborer du mieux possible.

Il faut tenir compte d'une réalité très forte sur le terrain : le réseau des alliances françaises est extraordinairement hétérogène. Il existe de grandes alliances – songez à celle de New York, et à celles qui existent au Mexique, en Colombie, au Brésil ou ailleurs qui sont des maisons extrêmement fortes, dotées de moyens considérables, rivalisant sans peine avec certains de nos instituts français, voire les dominant. Des alliances de taille moyenne peuvent aussi jouer un rôle important dans le rayonnement culturel et linguistique de notre pays. Enfin, il ne faut pas négliger le rôle que de toutes petites alliances peuvent jouer sur telle partie du territoire d'un pays ; elles des besoins différents.

Au niveau central, celui des hiérarchies – Fondation Alliance française, d'un côté, État, de l'autre – et des acteurs qui se situent entre les deux – en particulier l'Institut français, qui est un établissement industriel et commercial –, les difficultés sont encore plus grandes pour trouver le bon équilibre dans la coopération. Ce phénomène n'est pas nouveau : je me souviens que, lorsque j'ai eu l'occasion de m'occuper de ces dossiers dans le courant des années 1990, les rapports étaient déjà compliqués et il était difficile de définir le terrain d'action de chacun et les complémentarités qui pouvaient exister. La situation s'est encore compliquée avec la mise en place, depuis la réforme de 2007, de la Fondation Alliance française, qui a essayé de trouver sa place au milieu de ce paysage institutionnel déjà très complexe. À cela s'ajoute le contentieux qui s'était développé entre la Fondation Alliance française et l'Alliance française Paris Île-de-France. Cette dernière a en effet considéré que le transfert de son patrimoine à la Fondation, à la suite de la création de cette dernière, l'avait privée d'une grande partie de ses ressources, d'autant qu'elle doit également verser un loyer annuel, ce qu'elle a refusé de faire au cours des dernières années. Ce contentieux devrait cesser, puisque, selon mes dernières informations, le président de l'Alliance de Paris,

Jean-Jacques Augier, a décidé de payer les arriérés de loyer, en espérant que les pouvoirs publics prendront une position définitive et ferme sur ce différend.

Voilà les constats à partir desquels j'ai formulé un certain nombre de propositions aux autorités françaises, à charge pour elles de décider maintenant si elles veulent aller de l'avant. Il faut différencier le niveau local et le niveau central.

Au niveau local, première proposition, il me semble important que l'ambassade, au travers de l'ambassadeur et du conseiller culturel, développe des relations plus structurées avec les alliances françaises. Je pense aux conventions passées entre les ambassades et les alliances françaises locales, qui ne doivent plus être seulement l'occasion d'exposer des principes et des vœux pieux, mais surtout de monter des actions précises et détaillées dans le domaine culturel et linguistique, fondées sur des moyens financiers apportés par l'ambassade. Il faut aussi travailler plus régulièrement avec les présidents des conseils d'administration des alliances françaises locales. Plusieurs d'entre eux m'ont fait part de leurs regrets de ne pas avoir assez de contacts avec les ambassades. Un véritable effort doit être fourni en ce sens. Il faut, enfin, que les ambassadeurs lancent des actions en direction de la communauté francophone de leur pays de résidence, en collaboration avec les alliances françaises, mais aussi avec les représentants des pays membres de la francophonie et d'autres institutions ou associations qui peuvent être des véhicules de l'influence française. La francophonie doit être beaucoup plus vivante.

Ma deuxième proposition concerne les subventions que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères accorde aux alliances françaises. Elles ne sont pas négligeables, puisqu'elles s'élèvent à plus de 30 millions d'euros, et recouvrent, pour l'essentiel, le détachement de 280 personnels dans 220 alliances – délégués généraux et directeurs. Par ailleurs, de 3 à 4 millions d'euros sont consacrés au soutien de projets concrets d'action dans les pays tiers. À l'heure actuelle, ces crédits sont délégués à la Fondation Alliance française, à charge pour elle de les répartir. Il serait de bien meilleure politique, et d'ailleurs probablement plus conforme aux règles de notre comptabilité publique, d'affecter ces crédits à nos ambassadeurs, qui auraient la charge de les répartir entre les alliances, en bonne entente avec la Fondation et avec les délégués généraux, les directeurs et les présidents des alliances locales. C'est, à mon avis, une manière plus efficace de parvenir à des collaborations entre les alliances locales et l'ambassade pour mener des projets très concrets, financés par l'argent de l'État.

Troisième proposition, il me semble nécessaire de professionnaliser davantage le personnel des alliances françaises, en tout cas celui que nous finançons, c'est-à-dire les délégués généraux – ils sont aujourd'hui environ une cinquantaine – et les directeurs. Nous avons fait un effort ces dernières années pour professionnaliser les conseillers culturels et de coopération, en opérant une meilleure sélection répondant à des critères plus rigoureux, en offrant une formation au moment de la prise de poste et au cours de leur mandat. Il faut mener une démarche similaire avec les délégués généraux et les directeurs d'alliance pour que ces personnels aient désormais un profil plus professionnel que cela n'a pu être le cas dans le passé.

Au niveau central, la réflexion doit porter sur les quatre acteurs importants : l'État, la Fondation Alliance française, l'Alliance de Paris et l'Institut français. Pour l'État, tous les interlocuteurs avec lesquels j'ai pu échanger attendent du ministère des affaires étrangères qu'il donne, encore plus qu'il n'a pu le faire jusqu'à présent, la vision stratégique ou, à tout le

moins, les grands objectifs prioritaires, à la fois géographiques et sectoriels, pour l'ensemble des acteurs du réseau.

Le conseil d'orientation stratégique prévu dans la loi de 2010 est co-présidé par le ministre des affaires étrangères et celui de la culture. Nous aurions d'ailleurs intérêt à y associer plus souvent les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, qui ont également un rôle à jouer dans ce domaine et qui devraient devenir des acteurs naturels de notre action culturelle extérieure. Le ministère des affaires étrangères doit rester le chef de file dans ce domaine car c'est lui qui a la vision d'ensemble. Il doit veiller à mieux définir, année après année, les orientations stratégiques de notre action culturelle extérieure en y associant ses partenaires. C'est la suite logique de ma proposition de déléguer les crédits à nos ambassadeurs, qui doivent être encore davantage les pilotes de notre réseau culturel dans les pays tiers.

La Fondation Alliance française a été contestée, en particulier en raison de ses difficultés financières. Son ancien président s'est retiré, avec une partie du conseil d'administration. Un nouveau président a été nommé, qui s'efforce d'assainir la situation.

Deux questions se posent. Quelle mission confier à cette fondation ? Quel statut et quels moyens lui donner ?

Mon sentiment est qu'il convient de recentrer sa mission sur son rôle de tête de pont du réseau des alliances françaises. Jérôme Clément, son ancien président, avait fait un travail considérable en ce domaine, pour défendre la marque « Alliance française » et veiller à ce que ce label soit décliné à des entités sérieuses. Il faut être présent en cas de recours concernant la marque. Il faut, enfin, animer et gérer le réseau.

La tête de réseau devra avoir une dimension beaucoup plus participative que par le passé. Actuellement, le conseil d'administration de la Fondation est composé d'une dizaine de personnalités qualifiées et de seulement deux représentants du réseau des alliances. Il faudrait inverser cette logique : ce conseil devrait être majoritairement composé de représentants des alliances locales, avec un nombre beaucoup plus limité de représentants de l'État.

Cette structure doit donc être plus souple et légère, et veiller à faire participer davantage les alliances françaises au sein du réseau dans son ensemble.

Faut-il garder le statut de la Fondation ou passer à autre chose ? Les deux options ont leur intérêt.

Si l'on devait conserver la Fondation, elle se retrouverait dans des vêtements très larges, mon souci étant de la recentrer sur son cœur de métier'. Il n'est en effet plus nécessaire de lui confier de missions particulières, par exemple en matière de formation à la langue française, dès lors que de nombreux autres acteurs s'en occupent déjà. Nous devons concentrer nos efforts là où existe une véritable expertise : les agences relevant de l'éducation nationale, l'Alliance française Paris Île-de-France, l'Institut français. Nous avons intérêt à resserrer notre dispositif autour de quelques grands acteurs reconnus, plutôt que de multiplier les interventions en matière de formation à la langue française.

Si l'on fait le choix de maintenir la Fondation, il faut être conscient de la nécessité de réduire ses moyens et son personnel, afin que son statut soit plus conforme à sa mission recentrée et ramenée à l'essentiel : la gestion et l'animation du réseau.

Dans mon esprit, il faut également recentrer l'Alliance française Paris Île-de-France sur son rôle essentiel d'école de langue et lui permettre de rendre ses activités rentables, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, et donc de retrouver une assise financière solide.

Enfin, nous devons nous accorder sur le rôle que doit jouer l'Institut français, celui de maître d'ouvrage délégué : une agence qui fait travailler ensemble les nombreux opérateurs des domaines éducatif, culturel et linguistique sur la base des demandes provenant du réseau des instituts et de celui des alliances, ainsi que le prévoit la loi de 2010. Il s'agit donc d'un opérateur qui fait essentiellement de la prestation de services. Cela signifie qu'il doit s'ouvrir aux acteurs interministériels, travailler avec les uns et les autres, être plus ambitieux en termes de collecte de ressources financières. Compte tenu de la limitation des crédits publics, il faut être plus offensif pour obtenir, via le mécénat entre autres, davantage d'apports. Après tout, les instituts français ont su, au niveau local, développer considérablement leur autofinancement, lequel représente aujourd'hui près de 70 % du total de leurs recettes ; ce pourcentage est encore plus important, au-delà de 90 %, pour les alliances françaises.

L'Institut français doit, comme il a su le faire dans le passé, relancer cet effort de recherche auprès d'autres contributeurs financiers que l'État.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez dit fort justement, monsieur l'ambassadeur, qu'il conviendrait d'associer plus étroitement le ministère de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à cette politique de diplomatie culturelle sur le terrain. Et pourquoi pas le ministère de la culture ?

M. Pierre Vimont. – Je ne l'ai pas cité, car il y est déjà associé : il exerce la cotutelle sur l'Institut français.

M. Claude Kern, rapporteur de la commission de la culture. – Merci pour votre exposé, monsieur l'ambassadeur. Je partage certaines de vos propositions. La Fondation Alliance française est en position très difficile. En novembre dernier, elle s'est même retrouvée en quasi-cessation de paiement. Deux causes expliquent ce déficit de trésorerie : d'une part, les loyers dus par l'Alliance française Paris Île-de-France qui n'ont pas été versés ; d'autre part, les dépenses liées au plan d'investissement pour la modernisation du réseau « Alliance 2020 » qui n'ont pas été couvertes par les recettes attendues, mais par la trésorerie de la Fondation.

Avez-vous dressé un diagnostic de la situation financière difficile qu'elle rencontre ?

Vous avez dit que le réseau des alliances françaises ne devait pas être mis sous tutelle. Nous aurions pu craindre un scénario de dissolution de la Fondation mais cela n'aurait-il pas été une solution de facilité, consistant à faire disparaître un acteur fragilisé, sans avoir pour autant de vision structurante sur le long terme ?

Par ailleurs, quelles seraient les conséquences d'une dissolution sur les 16 équivalents temps plein (ETP) actuellement employés par la Fondation ? Qu'advierait-il du pilotage du réseau des 834 Alliances françaises présentes dans le monde ? Serait-il livré à lui-même ou chapeauté par l'Alliance française Paris Île-de-France au titre de

primus inter pares ? Ou bien serait-t-il piloté par l'Institut français et, dans ce cas, *quid* de la précieuse indépendance des Alliances locales à l'égard du gouvernement français, et de la pérennité de la marque « Alliance française » ? Quelles seraient les conséquences d'un tel scénario pour le recueil des dons et legs, lesquels s'élevaient à 250 000 euros en 2017 ?

Enfin, comment pourrait-on mieux intégrer dans notre réseau les autres pays francophones, notamment en matière de financement ?

M. Pierre Vimont. – La situation financière de la Fondation Alliance française, je le répète, a fait l'objet d'un rapport des trois inspections - affaires étrangères, éducation nationale, intérieur -, lesquelles ont dressé le même constat que vous, monsieur le rapporteur. Les loyers dus par l'Alliance française Paris Île-de-France n'étaient plus payés depuis deux ans, mais son actuel président a décidé d'acquitter ces arriérés ; cette situation va donc changer. Les dépenses de la Fondation avaient également augmenté de façon non négligeable, du fait de la mise en place du plan « Alliance 2020 », lequel est assez ambitieux, en particulier en matière d'actions de formation et d'apprentissage de la langue française. La différence entre les dépenses et les recettes s'est donc accrue au cours des dernières années. Son déficit s'élevant l'année dernière à plus d'un million d'euros, la Fondation a demandé à l'État de lui accorder une subvention exceptionnelle ; or un tel complément de financement n'est pas facile à trouver en novembre ou décembre... Comme je l'ai indiqué, cette situation a provoqué la démission du président de la Fondation et d'une partie du conseil d'administration.

Dès lors, les différentes options sont les suivantes.

Première option, on peut choisir le *statu quo* : on garde la Fondation, en faisant en sorte qu'elle retrouve une base financière solide. Cette formule entraîne des contraintes. Il faudra revoir à la baisse ses missions et une partie de l'ambitieux plan « Alliance 2020 », de même que le nombre des salariés. L'actuel président étudie ces pistes. En bref, il s'agit d'assainir la situation financière pour permettre à la Fondation de repartir.

La deuxième option consiste à procéder à la dissolution de la Fondation, sans la remplacer. Ceux qui défendent cette option considèrent qu'il n'est nul besoin d'une tête de réseau, et que l'Alliance française Paris Île-de-France en fera office si cela est nécessaire. Cette situation, qui prévalait avant 2007, présentait beaucoup d'inconvénients : l'Alliance de Paris, en essayant d'assumer ce rôle de tête de réseau, se trouvait souvent en situation d'affronter l'État et le ministère des affaires étrangères. C'est pour résoudre cette difficulté que la décision avait été prise de créer la Fondation. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est probable, si l'on en revenait à la situation antérieure, que ces problèmes réapparaissent.

La troisième option sur laquelle j'ai travaillé, se situe entre les deux autres : il s'agirait de revenir à une structure plus légère. Peut-être faudrait-il dissoudre la Fondation, et la remplacer par une association d'utilité publique ; ou bien la conserver, mais réduire considérablement son champ d'action, et envisager un accord avec l'Alliance française Paris Île-de-France. Certains parlent de partager le patrimoine en deux. C'est compliqué, mais peut-être faisable si les deux parties font preuve de bonne volonté. On inventerait donc quelque chose de nouveau, une véritable tête de réseau dotée d'un statut juridique, d'une personnalité de droit moral, mais dont les attributions seraient limitées. Il faudrait également réduire le nombre de salariés, ceux qui ne resteraient pas au sein de la Fondation pouvant être réaffectés à l'Institut français ou à l'Alliance française Paris Île-de-France, notamment ceux qui travaillaient sur les questions relatives à la formation linguistique.

Il existe donc des solutions, mais il choisir entre ces trois options, ce choix relève des seuls pouvoirs publics français.

Selon moi, le pilotage du réseau est essentiel. Ceux qui plaident pour supprimer purement et simplement la tête de réseau ne mesurent pas les progrès réalisés depuis deux ou trois ans pour rendre plus rigoureuses la gestion et l'animation du réseau.

Il arrive que des personnes, ici ou là, utilisent le label « Alliance française » pour créer des structures, comme des sortes d'agences de voyages, qui ont parfois très peu de lien avec cette marque. Il faut donc un gendarme au niveau central, à Paris, pour dire que ce n'est pas conforme aux règles et principes établis. Ce n'est pas l'ambassadeur, au plan local, qui peut le faire, car il n'a pas la vision d'ensemble du réseau. Quand il s'agit d'introduire un recours contre de telles pratiques, il convient de bien connaître le droit de la propriété intellectuelle, et éventuellement les actions en justice de ce type qui ont pu être menées. Encore une fois, 835 Alliances à travers le monde, c'est considérable. Il faut une tête de pont pour faire ce travail. C'est une mission essentielle qu'il faut conserver à tout prix.

En cas de changement de statut, en particulier si l'on renonçait au statut de fondation, et de réduction du patrimoine, il faudrait se poser la question du mécénat.

La Fondation en a peu bénéficié. Aux dires de ses responsables, les entreprises privées qui souhaitaient financer l'action de l'Alliance française préféraient le faire au niveau local, en Afrique, en Amérique latine ou ailleurs, plutôt que de verser de l'argent au niveau central, au risque qu'il soit utilisé en partie pour payer des frais de fonctionnement. Les entreprises sont prêtes à aider - elles l'ont fait dans le passé pour soutenir les actions culturelles et éducatives de l'Institut français à travers le monde -, mais de préférence au niveau local. De même, avec les autres pays francophones, nous avons tout intérêt à envisager avec eux des actions sur tel ou tel projet concret qui se développerait au niveau local, plutôt que d'essayer de recueillir des fonds au niveau central, sans leur donner une affectation et une destination immédiates. Je sais par expérience qu'il est plus facile d'obtenir un financement pour un projet individualisé, très concret ; les donateurs ont alors une vision claire de la contribution qu'ils peuvent apporter. Je plaiderai donc pour une action décentralisée en ce domaine.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour ce vaste et brillant exposé, et surtout pour vos nombreuses propositions. Nous partageons votre attachement à ce réseau essentiel à notre diplomatie d'influence, qui repose sur deux piliers : Alliance française et instituts français, sans oublier les établissements scolaires de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de la Mission laïque française (MLF), que nous avons soutenus jusqu'à une époque récente grâce à notre réserve parlementaire.

Comme l'a dit le président **del Picchia**, l'annonce du rapprochement imminent des deux réseaux a suscité une certaine inquiétude, au moment même où le Président de la République tient des discours très ambitieux sur le soutien que nous devons apporter à la francophonie.

Je partage votre diagnostic sur les difficultés juridiques d'un rapprochement entre deux interlocuteurs, dont l'un, la Fondation, est très affaibli.

Ne pensez-vous pas que nous devrions, après des années de baisse de crédits, plaider en faveur d'un soutien budgétaire solide, en phase avec les ambitions affichées, et associer Bercy à cette démarche ?

M. Jacques Gersperrin. – Pour ce qui concerne la mission conjointe sur la diplomatie d'influence en matière de diffusion linguistique et culturelle, quel sera le périmètre de ce rapprochement ? Quelle en sera la répartition sectorielle et géographique ?

Quid de la souveraineté des alliances françaises ? Qu'advient-il de leur statut ? Et de l'avenir des comités de gestion, des personnels ? Y aura-t-il une fusion des moyens et de la gouvernance ?

M. Ronan Le Gleut. – J'aimerais vous interroger sur la vente de nos joyaux nationaux à l'étranger, lesquels hébergent souvent conjointement l'Institut français et l'Alliance française. Il y a eu la vente du palais Clam-Gallas à Vienne, devenue l'ambassade du Qatar, puis celle de la maison Descartes à Amsterdam, qui hébergeait le seul consulat général de France aux Pays-Bas ; on loue aujourd'hui à prix d'or des locaux pour héberger notre consulat ! Cette politique est court-termiste.

Je plaide pour une solution pragoise. L'Institut français de Prague est en effet un modèle avec sa carte de fidélité, sa médiathèque, ses salles d'exposition, de cinéma... Les sources de financement sont diversifiées. N'aurions-nous pas pu sauver l'Institut de Lisbonne, qui hébergeait conjointement l'Institut français et l'Alliance française, en suivant cet exemple ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Les crédits de l'État destinés à la diplomatie d'influence ont subi une baisse de 3,9 %. Tout en réduisant leur budget d'activité, les instituts français cherchent des cofinancements et se tournent naturellement vers le mécénat. La promotion de la culture française peut se faire autrement. Ne pourrait-on envisager, au cas par cas, des regroupements d'entités publiques, tant l'attractivité économique et touristique de notre pays demeure en grande partie culturelle ? Je pense ainsi au regroupement, à Madrid, de Business France et d'Atout France.

Mme Gisèle Jourda. – La réserve parlementaire constituait un outil majeur de soutien des initiatives locales, notamment des projets de nos compatriotes de l'étranger. Lors du débat budgétaire, M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Baptiste Lemoyne, a indiqué qu'afin de compenser sa suppression, le Gouvernement avait fait adopter un amendement visant à abonder le fonds pour le développement de la vie associative de 25 millions d'euros, dont 2 millions d'euros affectés au programme 151 du ministère des affaires étrangères, à destination des associations installées à l'étranger. L'attribution de ces fonds sera décidée par des représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et des parlementaires, sur le modèle des commissions pour le versement des aides sociales. Il ajoutait que la décision finale reviendrait au ministère des affaires étrangères, avec instruction décentralisée exercée par les conseils consulaires, l'AFE et les parlementaires représentant les Français de l'étranger.

Pouvez-vous nous dire si cette procédure d'attribution a été mise en place et si elle satisfait le tissu associatif concerné ?

Mme Laure Darcos. – Selon vous, et sans évoquer les prochaines déclarations du Président de la République, les ambassadeurs continueront-ils à bénéficier localement d'une

certaine latitude leur permettant d'« avoir la main » sur tous les acteurs de notre diplomatie culturelle ? Ou la tentation sera-t-elle de centraliser ceux-ci au Quai d'Orsay au sein d'une « super direction » ?

M. Olivier Cadic. – Il existe une vraie dynamique des alliances françaises. Je pense à celle qui sera créée à Siem Reap, au nord du Cambodge, grâce à Arnaud Darc, un grand entrepreneur français local. J'ai aussi rencontré le président de l'Alliance française de Sao Paulo, Renato Janine Ribeiro, ancien ministre de l'éducation du Brésil. J'imagine mal ces personnalités sous la tutelle de l'État... Ils pourraient, en revanche, participer au pilotage du réseau ; ce qui constituerait un « plus » !

Pour ce qui concerne la distribution de l'argent, même si votre approche améliore les choses, elle relève cependant d'une vision *top-down*.

Après avoir beaucoup voyagé, je suis choqué par le nombre de Français qui naissent à l'étranger et qui ne parlent pas le français : 15 % en Europe du nord, 30 % en Afrique du sud, 50 % en Australie, aux États-Unis et au Sénégal, deux tiers en Amérique latine, 82 % en Algérie.

Partageriez-vous l'objectif de 80 % des Français de l'étranger parlant le français ? Si oui, ne pensez-vous pas que nous pourrions plutôt distribuer l'aide au travers d'un chèque éducation, afin que les enfants apprennent notre langue dans les instituts français et les alliances françaises ? Cela permettrait de répartir l'argent par le bas, plutôt que par le haut.

Mme Claudine Lepage. – Le réseau est d'une grande complexité. L'Institut français est une agence de l'État ; le réseau des instituts français est sous la tutelle du ministère des affaires étrangères. Quant aux alliances françaises, elles relèvent du droit local privé. Les deux réseaux ont eu des difficultés à fonctionner ensemble ; néanmoins, depuis 2010, de grands progrès ont été réalisés.

Un rapprochement central, pourquoi pas ? Cela pourrait créer des synergies.

Je partage le point de vue d'**Olivier Cadic** sur les alliances françaises locales, dont les présidents sont très jaloux de leur indépendance. Je vois mal comment ils accepteraient la tutelle de l'ambassadeur. Il ne faut pas tuer le dynamisme et la créativité de ces alliances.

Pour ce qui concerne le mécénat local, peu d'entreprises sont prêtes à consacrer des fonds pour soutenir des manifestations culturelles.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Sénat a mené des travaux pour préparer la réforme de l'Institut français, dont l'objectif final devait être l'indépendance, l'autonomie. L'expérimentation n'a pas été jusqu'à son terme. Ce sujet est-il encore d'actualité ?

Quelle part doit revenir, selon vous, aux collectivités territoriales ? Les plus grandes d'entre elles œuvrent en effet beaucoup pour le développement des relations bilatérales et la diplomatie culturelle. Comment articuler cette ressource, qui est également financière ?

M. Robert del Picchia, président. – La proposition d'**Olivier Cadic** est intéressante. Il faudrait aussi citer le dispositif français langue maternelle (FLAM).

M. Pierre Vimont. – Je ne suis pas qualifié pour répondre à certaines de vos questions, comme celle portant sur les ventes immobilières. Vous avez parlé de la solution pragoise, monsieur Le Gleut. Il existe un exemple plus ancien, qui a connu un grand succès : la solution londonienne. L’Institut français du Royaume-Uni, lorsqu’il était dirigé par Olivier Poivre d’Arvor, s’est lancé dans une grande politique d’ouverture vers le public. Il faut regarder au cas par cas le « marché » de chaque pays.

Pour ce qui concerne la réserve parlementaire et la procédure qui doit être mise en place, je ne peux pas vous donner une réponse précise.

L’idée du chèque éducation est intéressante pour les enfants de nationalité française nés à l’étranger qui n’ont pas appris le français. On y réfléchit actuellement. Je rappelle que le Président de la République doit annoncer prochainement un plan pour la promotion de la langue française.

Je suis frappé par la baisse d’influence du français dans des pays où notre langue occupait autrefois la première place. On me dit que l’une des raisons en est la diminution de la qualité de l’éducation et de la formation des professeurs locaux. Notre réseau touche environ un million d’apprenants. Au-delà de ce réseau, les chiffres sont bien plus considérables : 150 millions d’apprenants potentiels ou en cours d’apprentissage dans le monde. C’est là que doit porter notre effort, notamment en termes de formation des enseignants. Nos établissements scolaires de l’AEFE peuvent représenter un véhicule important pour réaliser cet objectif.

En Asie en revanche, et notamment en Chine, il existe une forte demande d’apprentissage du français.

Plusieurs d’entre vous ont souligné qu’il serait illusoire de penser que les alliances françaises accepteraient une tutelle renforcée de l’État. J’en suis bien d’accord. Ma proposition visait à ce que, dans cette relation naturelle qui doit exister entre l’ambassadeur et les alliances françaises, l’ambassadeur soit plus actif et établisse davantage de contacts avec les présidents et les directeurs du réseau. Il ne s’agit pas de changer la gouvernance telle qu’elle existe à l’heure actuelle ou de transformer le statut des alliances. Il faut les conserver telles qu’elles sont, avec leur richesse, et ne pas remettre en cause ce dynamisme, lequel est parfois plus fort que celui du réseau de l’État, affecté par les baisses considérables de crédits publics. Ces baisses doivent cesser ; à défaut, une grande partie de notre action culturelle extérieure sera profondément déstabilisée. Je ne veux en aucune façon imposer aux alliances une quelconque chape de plomb.

Si je souhaite la transformation de la Fondation Alliance française en une structure plus souple – association d’utilité publique ou autre –, c’est pour que perdure l’autonomie du réseau. Mais il ne s’agit pas de la faire passer sous la tutelle de l’Institut français ou de l’Alliance française Paris Île de France.

Je suis d’accord avec vous sur l’action extérieure des collectivités locales. Il faut travailler davantage au niveau local, en liaison avec les ambassades, les alliances et les instituts, plutôt qu’au niveau central. Très souvent, le ministère des affaires étrangères n’est pas informé de toutes les actions menées par les collectivités locales dans les pays tiers. On les découvre souvent par l’intermédiaire de nos ambassades, parfois sans que celles-ci aient été approchées directement.

Vous avez évoqué la relation entre l'Institut français à Paris, les instituts au plan local, les ambassadeurs, et la problématique décentralisation-recentralisation. La question qui se pose plutôt, selon moi, est celle de la création, ou non, d'une grande agence de l'action culturelle extérieure, dont le caractère serait très interministériel, qui volerait de ses propres ailes et pourrait devenir l'équivalent de l'Agence française de développement pour l'aide au développement. Ce projet a inquiété un certain nombre d'ambassadeurs et de diplomates, qui y ont vu le risque de perdre la main sur notre action culturelle extérieure, un instrument, selon eux, essentiel.

Tout ambassadeur sait que, outre son activité diplomatique, l'autre volet de son action est la coopération. Ils ont déjà eu le sentiment d'avoir perdu la main sur l'aide au développement ; ils ne voudraient pas la perdre sur l'action culturelle extérieure dans toutes ses dimensions – culturelle, linguistique, éducative ; d'où leur volonté de conserver un instrument sur lequel ils peuvent agir. Mon sentiment est qu'ils restent sur cette ligne.

Si nous voulons que l'Institut français soit l'instrument au service de l'action culturelle extérieure de l'État, il faut faire davantage d'efforts auprès de l'ensemble des partenaires ministériels – éducation nationale, enseignement supérieur, culture – pour qu'ils aient le sentiment que l'Institut est aussi leur maison ; ils pensent plutôt aujourd'hui que c'est la maison des affaires étrangères et des diplomates.

Vous avez raison, il n'y a parfois pas de mécènes dans les pays tiers. Il est facile d'en trouver aux États-Unis ; c'était même l'essentiel de notre apport financier dans ce pays. Dans les pays où les ambassadeurs et les conseillers culturels sont en mesure de trouver de l'argent, il faut leur demander de le faire et réserver l'argent public à l'action menée dans les pays où la richesse locale est très faible.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il faut être offensif en matière de mécénat. Beaucoup d'efforts sont faits en la matière par le corps diplomatique et nos institutions. Il nous appartient de veiller à ce que le budget de la nation corresponde aux ambitions fixées dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français que nous avons approuvé.

Par ailleurs, j'ai pu constater au cours de déplacements à l'étranger combien la réserve parlementaire des représentants des Français de l'étranger avait permis aux alliances de réaliser des équipements. Nous serons attentifs à ce que les fonds fléchés soient bien utilisés. On n'a jamais autant parlé de ce sujet ; il y aura un manque, alors même que les crédits sont déjà « à l'os ».

Mme Françoise Laborde. – Les crédits de l'AEFE ont été amputés de 33 millions d'euros durant l'été 2017. Au cours de la période 2018-2020, il n'y aura pas d'augmentation des crédits, et 180 postes seront supprimés. On ne peut pas toujours se débarrasser du problème de l'apprentissage du français. Cette problématique cache une importante question d'argent...

Mme Hélène Conway-Mouret. – Bercy doit être associé à l'équipe France qui se met en place à l'étranger et dans notre pays. La culture et l'éducation sont devenues des champs très concurrentiels, et nous n'avons plus les moyens de nous battre ; les diplomates le disent aujourd'hui timidement. La suppression de la réserve parlementaire a montré combien celle-ci compensait la baisse des crédits. Nous sommes « au-delà de l'os » ! On met des sparadraps sur une blessure très profonde.

M. Robert del Picchia, président. – Notre seul espoir est que la croissance reprenne !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous vous remercions, monsieur l'ambassadeur de France, d'avoir pris le temps d'échanger avec nous.

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

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

L'avenir du transport ferroviaire - Audition de M. Jean-Cyril Spinetta

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Jean-Cyril Spinetta qui va nous présenter le rapport qu'il a remis au Premier ministre sur l'avenir du transport ferroviaire. Comme nous le savons tous, M. Spinetta a occupé d'importantes fonctions dans le domaine aérien. Le domaine ferroviaire lui apporte aujourd'hui une notoriété dont il se passerait peut-être. Le Gouvernement lui a demandé de mener une mission de réflexion sur l'avenir de notre système ferroviaire, notamment sur la stratégie de desserte du transport ferroviaire, sur la question du financement du réseau et sur l'ouverture à la concurrence.

Sur un grand nombre de points, nous sommes en phase avec ce que vous avez proposé dans votre rapport, notamment la régénération du réseau, la nécessité absolue de traiter la dette, même si sur ce point vous avez été relativement discret. Nous sommes également en phase avec l'indispensable modernisation de la SNCF.

Sur la question de l'ouverture à la concurrence, vous avez repris certains points qui figurent dans notre proposition de loi. Je pense notamment aux transferts de personnels, à la transmission des données et à la question du matériel roulant et des ateliers.

En revanche, certaines de vos propositions nous ont surpris, pour ne pas dire plus. Selon vous, le transport ferroviaire aurait toute sa place pour assurer les « transports du quotidien en zone urbaine et périurbaine et [les] dessertes à grande vitesse entre les principales métropoles françaises ». Au Sénat, nous estimons que les lignes ne peuvent être évaluées sous le seul angle économique : vous le savez, nous sommes très attachés à l'aménagement du territoire. Nous ne pouvons donc cautionner votre proposition de supprimer certaines petites lignes.

Nous différons également sur la question de l'ouverture à la concurrence : vous proposez un *open access* pour les lignes TGV, c'est-à-dire une concurrence totalement libre, pour ne pas dire débridée, ce qui conduirait à l'abandon des lignes moins rentables. Ce n'est pas la solution que nous préconisons dans notre proposition de loi. Dans le même temps, vous envisagez la conclusion de contrats de services publics par les autorités organisatrices de transport, ce qui atténuerait cet *open access*, mais cela signifierait que les voyageurs subiraient des ruptures de charge, et devraient changer de train au cours de leurs voyages. L'ouverture à la concurrence apporterait une moindre qualité de services à l'utilisateur alors que nous faisons le pari inverse.

Nous avons deux autres désaccords. La date de l'ouverture à la concurrence, d'abord. Pourquoi avoir retenu 2023 ? Est-ce sous la pression de l'administration française ? Tout le monde estime que cette ouverture doit avoir lieu en 2019. Le rattachement de Gares et

Connexions à SNCF Réseau, ensuite : cela ne nous paraît pas pertinent compte tenu de la dette de cette structure, même si vous proposez son allègement. En outre, SNCF Réseau subit une tutelle très forte de l'administration qui pourrait nuire à la gestion et à l'investissement s'agissant des gares.

M. Jean-Cyril Spinetta, auteur du rapport sur l'avenir du transport ferroviaire. – Merci de me permettre de m'exprimer sur le rapport que j'ai remis au Gouvernement en février dernier.

J'ai été frappé de l'extrême qualité des rapports rédigés par diverses personnalités ou par des parlementaires : rapport de M. Rivier, rapport des députés Savary et Pancher, proposition de loi de M. Nègre, rapport Grignon... Malgré cela, la décision publique est restée en quelque sorte paralysée.

Contrairement à une idée courante, le transport ferroviaire de voyageurs regagne d'importantes parts de marché. Mode de transport en déclin ? Depuis un point bas en 2000, il a regagné des parts de marché sur l'ensemble des offres de mobilité offertes aux Français. Il reste tout à fait moderne et il pourra encore se développer dans les années à venir.

Mon deuxième sujet d'étonnement a porté sur l'état du réseau ferroviaire français. Avec le réseau allemand, ce réseau est le plus important d'Europe : 29 000 kilomètres de lignes et 50 000 kilomètres de voies. Depuis près de 30 ans, il a souffert d'absence d'investissement en matière de renouvellement et de régénération. En 2005, le professeur Rivier avait été mandaté par la SNCF pour dresser un état du réseau : « Si la situation actuelle devait perdurer (les moyens alloués à la maintenance des infrastructures se réduisent de 3 % par an en valeur constante), ne subsisterait à l'horizon 2025 qu'un tiers du réseau ferré national. La totalité du réseau capillaire – les groupes UIC 7 à 9 – ne pourra plus être normalement exploitée dès 2011-2015 ». Les conclusions de ce rapport étaient sans aucune ambiguïté.

Concernant les dépenses de renouvellement et de régénération du réseau, la grande oubliée de 1980 à 2010 a été la région Ile-de-France. Il n'y a eu pratiquement aucun investissement sur ce réseau qui est de très loin le plus utilisé. Les chiffres sont aujourd'hui encore extrêmement préoccupants. L'effort consenti à partir de 2010, accru à partir de 2013, devra à l'évidence être poursuivi dans la durée.

Troisième sujet d'étonnement, l'importance des concours publics au secteur ferroviaire. Loin de baisser, ils n'ont cessé d'augmenter. Pour le groupe SNCF, les besoins annuels de financement sont de l'ordre de 22 milliards alors que les recettes commerciales sont un peu inférieures à 9 milliards. Les concours publics – subventions d'investissement et de fonctionnement – dépassent 10 milliards. Le déficit de financement s'élève donc à 3 milliards par an depuis 2013 et il ne cesse de se confirmer année après année.

Le montant de ces concours publics est, à mon sens, justifié, ils sont inhérents au modèle économique de ce mode de transport. Le constat est identique dans tous les pays européens. Il faut s'assurer cependant que chaque euro public investi engendre une valeur supérieure pour les usagers. Je vise les externalités positives : gains de temps pour les personnes, effets externes sur la pollution, gains de productivité pour les entreprises. Bref, l'ensemble des données socio-économiques qui permettent de justifier les investissements publics. Il faut aussi s'assurer que chaque euro public investi l'est de la manière la plus efficace.

C'est à partir de ces deux constats de bon sens que j'ai essayé d'articuler l'ensemble de mes propositions. Vous avez, monsieur le président, évoqué un premier sujet – écarté par le Gouvernement – concernant les petites lignes. Comparé aux autres réseaux européens, le nôtre est le seul qui comprenne des lignes classées de 7 à 9. Le professeur Rivier disait en 2005 : « Parmi les réseaux européens comparés, seul le réseau national français compte une telle proportion de lignes à faible trafic. Il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du maintien d'un trafic très faible sur un système conçu pour un transport de masse ». Ce qui conduit à s'interroger sur le domaine de pertinence du transport ferroviaire. Il s'agit d'un transport de masse qui arrive au cœur des agglomérations, dont l'empreinte environnementale est faible, dont l'intensité capitalistique est considérable... tout comme les coûts.

J'ai donc regardé la fréquence d'utilisation du réseau français. Les chiffres sont impressionnants : 90 % du trafic a lieu sur 30 % du réseau et 2 % du trafic sur 45 % du réseau. Dans leur brutalité, ils amènent à se poser des questions.

Je n'ai jamais proposé de fermer les petites lignes, mais j'ai dit qu'il fallait en établir un bilan socio-économique. Voici ma recommandation n°1 : « Confier à SNCF Réseau la réalisation avant l'élaboration des prochains contrats de plan État-région d'un état des lieux de la partie la moins utilisée du réseau, présentant ligne par ligne l'état de l'infrastructure, le besoin de rénovation et le bilan socio-économique des investissements. » Il faut selon moi confier l'élaboration de la méthode d'évaluation à France Stratégie, et une contre-expertise sur les évaluations au Commissariat général à l'investissement. Je propose que le rapport sur ces évaluations soit transmis au Parlement.

Aujourd'hui, ces petites lignes sont menacées sans que personne ne le dise, car SNCF Réseau a décidé il y a quelques années qu'elle n'interviendrait plus sur leur régénération ni leur renouvellement - sauf si les régions décidaient d'investir. Dans ce cas, SNCF Réseau verse un forfait de 8,5 % du coût total du renouvellement et de la régénération. Cette politique signe la fermeture inévitable de nombreuses petites lignes. Il m'a semblé préférable de désigner objectivement les lignes à conserver, plutôt que de laisser faire de façon aveugle.

Le réseau est donc vieillissant et parfois en mauvais état. L'effort décidé en 2010 et amplifié en 2013 se traduit aujourd'hui par une augmentation de 2,5 à 3 milliards de la dette de SNCF Réseau chaque année. Des décisions doivent être prises pour que SNCF Réseau puisse assurer son programme d'investissement sans recourir aux facilités de la dette. J'ai proposé que le coût complet du réseau ferroviaire soit calculé, pour éclairer les décisions de l'État, des régions et des opérateurs. Ce coût complet qui est une réalité économique se situe entre 8 et 9 milliards par an. Aujourd'hui il est financé à moins de 3 milliards. Il serait sain que le coût soit connu, sous le contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Il ne faut pas rééditer l'impasse faite depuis une trentaine d'années sur le coût réel du réseau ferroviaire.

Vous m'avez également posé une question sur la dette : j'ai été précis dans ma recommandation, tout en ne citant pas de chiffres. Le sujet est complexe car si la dette est reprise par l'État, elle sera intégrée à la dette publique, mais elle pèsera aussi sur le déficit public annuel. Je n'ai pas voulu mettre le Gouvernement dans une situation difficile. En revanche, je propose que la reprise de dette par l'État permette à SNCF Réseau d'équilibrer ses flux de trésorerie avant 2026, qui est le terme du contrat pluriannuel actuel. Mais il faudra des efforts de productivité à hauteur d'au moins 1,2 milliard dans le cadre du contrat pluriannuel. En contrepartie de quoi je recommande de renforcer le programme d'investissements de 500 millions par an, soit un total de 3,5 milliards, sans avoir recours à la dette.

En outre, une fois que SNCF Réseau aura été transformée en société nationale à capitaux publics - sorte de société anonyme - la dette ne devra plus augmenter. Je propose d'instaurer un ratio entre la marge opérationnelle de SNCF Réseau et sa dette.

Vous m'avez interrogé sur la date d'entrée en vigueur de la concurrence. Je n'évoquerai pas le considérant 17-44. La France a plaidé depuis longtemps pour que les autorités organisatrices en matière de transport ferroviaire soient des autorités doubles, autorités régionales et autorité de l'État. Dès lors, l'État aurait son mot à dire sur le moment où la concurrence devrait s'exercer. J'ai proposé l'année 2019 et j'ai souhaité que les régions puissent le faire sans que des limitations dans la loi encadrent leur volonté d'avancer sur le sujet. Je suis resté fidèle à la position du Gouvernement français depuis l'origine, mais en laissant aux régions toute liberté.

La concurrence pose la question du maintien ou de l'amélioration de la compétitivité de l'opérateur historique. Pour les lignes à grandes vitesses, il m'a été suggéré une concurrence dans le marché et non pour le marché. Le système des franchises anglaises a été écarté par la plupart de mes interlocuteurs. En revanche, le système allemand a été plébiscité. Cette concurrence dans le marché, si elle s'exerce de manière effective, car les barrières à l'entrée sont considérables du fait des investissements capitalistiques, risque de mettre en cause la péréquation entre les lignes rentables et celles qui ne le sont pas. C'est pourquoi j'ai suggéré que des obligations de service public puissent être instaurées, conformément à ce qu'avait conclu le rapport Abraham en 2011, financées par une taxe de péréquation perçue sur tous les opérateurs. J'ai aussi proposé d'utiliser les dispositions de la directive européenne sur les accords-cadre pour définir des ensembles de lignes rentables et moins rentables qui seraient attribués aux opérateurs.

La question de la concurrence se posera surtout dans le secteur conventionné, notamment celui des TER. Il est certain que des concurrents se présenteront et qu'ils auront de l'ambition : des régions y auront sans doute recours avant 2023. Dès lors, le problème de la compétitivité de l'opérateur historique se pose. Ces marchés conventionnés sont, pour l'essentiel, des marchés de coûts salariaux. Les investissements sont pris en charge par les régions, achat de matériel, ateliers de maintenance. Aborder cette nouvelle phase avec un handicap sur les coûts salariaux est une menace considérable pour l'opérateur historique. En Allemagne, Deutsche Bahn a perdu environ 40 % des marchés dont les Länder allemands sont les autorités organisatrices. Il est difficile de disposer de chiffres précis, mais Jean-François Collin (ici présent) et moi avons estimé l'écart de compétitivité à 25 ou 30 %, ce qui est considérable. La convention collective nationale sur le temps de travail a été approuvée en 2016 et elle s'applique aux opérateurs privés. L'écart est de 10 %. Le dictionnaire des filières et des métiers explique une part de cette différence de compétitivité. Les syndicats en conviennent. Il faut donc renforcer les polyvalences et mieux adapter les emplois de la SNCF à la numérisation et à la digitalisation. Il y a aussi les déroulements de carrière et les classifications : le GVT augmente la masse salariale de plus de 2 % par an. C'est un problème considérable, qui doit être résolu, sinon il aggravera l'écart avec les concurrents futurs. Enfin, les sureffectifs et les coûts de structure pénalisent la SNCF.

Le dialogue social devrait permettre de mener à bien les évolutions nécessaires. Contrairement à ce que l'on dit, la SNCF dispose de tous les moyens pour y parvenir. La commission mixte du statut a aujourd'hui un rôle purement consultatif, reconnu par une décision du Conseil d'État et consacré par un décret. La SNCF peut donc réduire ses écarts de compétitivité. Autre question : faut-il continuer à embaucher au statut et garantir au personnel

le statut actuel ? Il faudra ne plus embaucher qu'en dehors du statut ; du reste, il existe déjà un cadre conventionnel pour les 15 000 contractuels de la SNCF.

M. Gérard Cornu. – Votre rapport n'est pas de l'eau tiède : vous dressez un bilan sévère du secteur. Vous dites qu'il faudra dix ans d'efforts pour rattraper le retard pris depuis 1980. La priorité est, selon vous, les nœuds ferroviaires et les lignes les plus fréquentées. Vous dites également qu'il est nécessaire de faire un saut technologique pour augmenter la capacité des infrastructures avec l'ERTMS niveau 2.

Cet effort représente 3 milliards par an pendant dix ans. Or, vous excluez de poursuivre l'augmentation de la dette de SNCF Réseau. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a subi l'abandon de l'écotaxe, dispose de 2,4 milliards de budget annuel mais elle s'occupe aussi du fluvial et des routes. Comment trouver les fonds nécessaires au renouvellement du réseau ?

Vous évoquez la fermeture des petites lignes, même si le Gouvernement a dit qu'il abandonnait cette idée. Pourtant, l'hypocrisie consistant à ne plus faire de travaux aboutira bien à des fermetures. Comment réaffecter ces petites lignes au fret ?

En tant que PDG d'Air France, vous avez connu des écarts de compétitivité considérables avec les compagnies du Golfe. Le même modèle est-il applicable à la SNCF ?

Mme Éliane Assassi. – Votre rapport constitue une attaque sans précédent contre tous les fondements du service public, notamment ferroviaire. Vous avez privilégié le seul angle comptable, hors de toute considération d'intérêt général, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de droit à la mobilité ou de transition écologique. Vos propositions se traduiraient par un report du rail sur la route, à rebours de l'urgence climatique. Comment entendez-vous respecter la COP 21, alors que notre niveau d'émission en 2016 a été supérieur aux prévisions ? Comment croire que les régions pourront sauver les petites lignes alors que leurs dotations diminuent ?

L'ouverture à la concurrence va condamner la péréquation entre les lignes et va conduire à l'abandon des lignes non rentables, au grand dam des populations. L'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire n'a pas été concluante. Pourquoi s'entêter ? La filialisation du fret va signer sa condamnation. C'est un non-sens écologique lorsqu'on sait que cinq wagons peuvent transporter l'équivalent de 35 camions de 32 tonnes.

Votre rapport est à charge contre le service public, contre les salariés, au-delà même de l'attaque contre leur statut.

M. Hervé Maurey, président. – M. Longeot sera le rapporteur de la proposition de loi que nous examinerons à la fin de ce mois.

M. Jean-François Longeot. – Vous serait-il possible de préciser votre proposition de moduler les péages pour inciter les entreprises ferroviaires à assumer les dessertes non rentables ? Cette modulation serait-elle efficace, au regard des contraintes financières qui pèsent sur le gestionnaire du réseau ? Disposez-vous de simulations économiques ? À quelle échéance souhaitez-vous transformer SNCF Mobilités en société anonyme ?

M. Claude Bérit-Débat. – Vous avez dit que le transport ferroviaire est un transport de masse, avec une empreinte environnementale faible et des coûts considérables.

C'est particulièrement vrai pour les petites lignes mais, pour beaucoup d'entre elles, il s'agit de la seule façon de se déplacer dans des départements très ruraux. Les condamner conduirait à une politique contraire à l'aménagement du territoire et à la mobilité au quotidien. Faut-il remplacer les trains par des bus ? Mais *quid* des émissions de CO₂ ? Nombre de territoires ne peuvent accepter une telle évolution.

M. Frédéric Marchand. – Avec l'ouverture à la concurrence, les entreprises ferroviaires vont avoir besoin d'une prévisibilité de trois à cinq ans pour leur permettre d'investir. Que pensez-vous de l'avis conforme aujourd'hui délivré par l'Arafer depuis 2011 ? Cet avis conforme me semble être un atout pour réussir cette ouverture à la concurrence.

M. Éric Gold. – Dans votre rapport, vous estimez que « la nécessaire organisation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs constitue une occasion unique de moderniser le système ferroviaire français et de lui offrir une perspective de renouveau à l'heure où se multiplient les innovations dans le domaine de la mobilité ». Nous avons récemment auditionné Anne-Marie Idrac sur les enjeux des véhicules autonomes. Demain, à la RATP, certaines rames seront complètement automatisées. Or, je n'ai pas trouvé dans votre rapport trace de cette évolution : cette réflexion ne faisait-elle pas partie de votre lettre de mission ou bien cette solution technique n'est-elle pas envisageable pour les trains ?

M. Hervé Maurey, président. – J'ai volontairement donné la parole à chaque représentant de groupe politique. Je vous propose, monsieur Spinetta, de leur répondre.

M. Jean-Cyril Spinetta. – Les pages 33 à 39 du rapport ont été les plus difficiles mais les plus passionnantes à rédiger : elles sont consacrées au modèle économique du transport ferroviaire et au fait que ce mode de transport doit bénéficier de subventions. Je me suis livré à diverses comparaisons européennes : nos subventions sont plus élevées qu'en Allemagne et en Angleterre et un peu moins qu'en Suisse ou en Autriche, mais ces deux derniers pays ont des évolutions démographiques et des géographies assez différentes des nôtres. Ces subventions correspondent à la dimension de service public propre à ce mode de transport. Loin de moi l'idée de condamner le service public, madame Assassi, mais il faut lui donner toute sa dimension. Il faudra probablement vingt à trente ans d'efforts, monsieur Cornu, pour restaurer un réseau ferroviaire équivalent à celui de l'Allemagne, qui a 17 ans de moyenne d'âge contre 30 en France. Alors que leur réseau est plus moderne que le nôtre, les Allemands investissent beaucoup plus que nous en renouvellement. La restauration de notre réseau s'inscrira donc dans la durée. J'ai essayé d'identifier les points prioritaires : il s'agit des nœuds ferroviaires, à savoir les gares qui constituent aujourd'hui des goulots d'étranglement qui empêchent le réseau d'être utilisé au maximum de ses capacités. Je pense notamment à Lyon, Marseille, Toulouse... Dans le Sud-Est, les besoins de transport ferroviaire sont immenses : entre Fréjus et Vintimille, il devrait y avoir un train toutes les cinq à sept minutes, à l'instar des RER : nous en sommes loin. La modernisation de la signalisation permettrait aussi d'accélérer les cadences.

La commission Duron a tenté de définir les priorités en matière d'investissements nouveaux et un débat devrait avoir lieu pour indiquer où doivent porter les efforts. J'ai proposé que les 3 milliards d'investissements annuels soient augmentés de 500 millions, net des subventions reçues, afin de répondre aux besoins sociaux de nos concitoyens.

La SNCF n'aura pas à faire face à des concurrents semblables à ceux que j'ai rencontrés lorsque j'étais à la tête d'Air France. Cette concurrence s'exercera à l'intérieur des règles sociales françaises et c'est dans cet environnement qu'il faut considérer l'écart de compétitivité entre la SNCF et ses concurrents.

Vous m'avez posé plusieurs questions sur les lignes à grande vitesse. La lettre de mission abordait cette problématique : fallait-il continuer comme aujourd'hui, avec la desserte d'une quarantaine de gares et de 160 gares supplémentaires au nom de l'aménagement du territoire ? À mon avis, il ne faut pas chahuter le modèle actuel des TGV. En 2017, les résultats de ces lignes ont été en forte amélioration et le niveau de rentabilité couvre l'ensemble des coûts d'opération et d'investissement, c'est à dire le renouvellement des rames. Le transport à grande vitesse a trouvé son point d'équilibre économique. Je n'ai pas souhaité faire de propositions trop définitives en matière de concurrence dans ce domaine : pour le transport conventionné, la concurrence s'exercera rapidement, mais sans doute pas pour la grande vitesse. Le réseau à grande vitesse est d'ores et déjà ouvert à la concurrence sur les lignes internationales depuis plusieurs années, qu'il s'agisse de Paris-Bruxelles ou de Paris-Londres, et aucun concurrent ne s'est manifesté. Les barrières à l'entrée sont moins dues au niveau des péages qu'à l'intensité capitalistique du secteur. Pour être présent sur la ligne Paris-Lyon, il faut acheter de nombreuses rames (soit quelques centaines de millions d'investissement), avec le risque de ne pouvoir les réutiliser ailleurs si les bénéficiaires ne sont pas au rendez-vous, car il n'existe pas de standard européen. Les avions se revendent facilement, pas les rames de TGV.

Pour les péages, je suggère de passer d'une tarification au train par kilomètre à une tarification au chiffre d'affaires. Le président de SNCF Réseau, M. Jeantet, a esquissé cette évolution et l'Arafer s'y est dite favorable. La tarification du réseau se ferait sur des données incontestables ; sur les lignes peu rentables, elle diminuerait tandis qu'elle augmenterait sur les lignes rentables. En outre, cette tarification n'est pas contradictoire avec l'offre *low cost* au départ de Massy et de Marne-la-Vallée, de la gare Montparnasse et, demain, de la gare de Lyon - elle remporte un succès considérable. Cette tarification au chiffre d'affaires présente aussi l'avantage de mieux lier les intérêts du gestionnaire et de l'opérateur de réseau et de partager les risques entre les deux.

Sur les péages, j'ai suggéré de regarder de près la notion de saturation du réseau qui figure dans les directives européennes : il est possible dans certains cas de fixer des péages plus importants et donc d'améliorer les ressources de SNCF Réseau. D'autres pays ont suivi cette voie. Je propose aussi d'étudier de près la notion d'accord-cadre. Il y a une forme de contradiction dans les textes européens, sur l'organisation de la concurrence future. J'ai souligné l'intensité capitalistique du secteur : les rames coûtent cher et le risque économique est réel. Or, l'affectation des sillons, quasiment annuelle, est en permanence chahutée, remise en cause et modifiée. Je vois une contradiction entre des péages et des sillons en constante évolution et une intensité capitalistique qui impose une stabilité de la relation contractuelle. Les accords-cadre qui s'appliquent dans le fret ont tenu compte de cet aspect : d'après les textes européens, ils peuvent être conclus pour une durée de cinq ans. Lorsqu'on travaille sur un réseau dédié, comme l'est le TGV, on peut aller jusqu'à 15 ans. Je suggère l'affectation aux nouveaux entrants d'ensemble de lignes, rentables et moins rentables, je l'ai dit. On se rapprocherait de la notion de franchise.

Enfin, je reprends une proposition du rapport Abraham qui prévoyait une obligation de service public, avec l'instauration d'une taxe de péréquation payée par tous les opérateurs pour financer un fonds d'obligation de service public.

Avant de prendre des décisions définitives, il faudra voir comment se positionneront les futurs concurrents de la SNCF.

À l'avenir, la France devra affecter suffisamment de moyens au renouvellement du réseau : la notion de coût complet du réseau est essentielle. Le gestionnaire d'infrastructures ne dispose que de deux ressources : les péages payés par les opérateurs, les subventions versées par les autorités publiques. Pour éviter des dettes supplémentaires, il faudra que le coût complet du réseau soit assumé par ces deux sources de financement. Le TGV compense aujourd'hui le coût complet de son réseau. Les TER, non. L'État paye une redevance d'accès, les opérateurs une redevance de coût marginal et les autorités organisatrices une redevance de marché. Progressivement, le coût complet du réseau TER devra être couvert.

Dans le cadre du contrat pluriannuel qui la lie à l'État, SNCF Réseau a prévu des économies de fonctionnement et d'investissement qui s'élèveront en 2026 à 1,2 milliard. J'ai demandé à SNCF Réseau un effort supplémentaire de 200 millions. Lorsqu'on cumule les différents gains de productivités réalisés par SNCF Réseau à une augmentation progressive du niveau des péages, on arrive à un équilibre des flux de trésorerie de SNCF Réseau en 2024 ou en 2025, dès lors qu'un certain montant de dette serait repris par l'État. Ce dernier devrait libérer SNCF Réseau des frais financiers qui se montent aujourd'hui à 1,4 milliard par an. Avec une reprise de dette, SNCF Réseau pourrait financer la régénération du réseau sans dettes supplémentaires.

La logique du chiffre d'affaire permet de répondre à la question de M. Longeot sur la modulation des péages.

À mon sens, le plus tôt sera le mieux pour transformer SNCF Réseau en société anonyme. Il faut mettre fin à la facilité de la dette, déresponsabilisante pour tous les acteurs.

J'ai suggéré des bilans socio-économiques pour décider de la fermeture ou non de certaines petites lignes afin de sortir de la politique aveugle menée actuellement.

Au risque de choquer, je rappelle que le service public de la mobilité des personnes n'est pas exclusivement assuré par le ferroviaire, mais par tous les modes de transport. Les régions sont responsables du transport ferroviaire et routier depuis la loi NOTRe et elles effectueront les meilleurs arbitrages possibles. Quant à l'argument écologique, je ne le crois pas totalement pertinent : le bilan écologique des petites lignes n'est pas bon car les motrices fonctionnent le plus souvent au diesel et le bilan carbone par passager transporté est mauvais. Pensez aussi que des bus électriques assureront bientôt les déplacements.

La loi prévoit un avis conforme de l'Arafer : ce n'est pas à moi de dire ce qu'il convient de faire sur le sujet. L'Arafer doit être soucieuse de la qualité opérationnelle de SNCF Réseau.

Je n'ai pas examiné la question des rames autonomes. Je n'en avais hélas pas le temps. Je ne puis vous répondre, mais il y en aura certainement demain...

M. Rémy Pointereau. – Votre rapport prépare les esprits à la loi sur les mobilités, avec une dramatisation un peu excessive de la situation... Certes, les réseaux sont vieillissants mais vous auriez pu rappeler que la Deutsche Bahn a bénéficié de l'effacement total de sa dette après la réunification... Elle a pu répartir sur de bonnes bases.

De plus, votre rapport fait l'impasse sur la notion d'aménagement du territoire, ce qui va aggraver le sentiment d'abandon des territoires ruraux. Quand on veut tuer son chien, on l'accuse de la rage ; quand on veut fermer des lignes, on dit qu'elles manquent de voyageurs. Il suffit de réduire les cadences et la vitesse ! Je me réjouis que le Premier ministre ait refusé de fermer les 9 000 kilomètres de lignes sur des critères purement comptables et administratifs. Quelle est votre opinion ?

M. Guillaume Gontard. – Le transport ferroviaire est un formidable outil d'aménagement du territoire, bien plus durable que tous les autres moyens de transport, en émissions de CO₂, en consommation d'énergie, bruit, consommation d'espace... Un Paris-Marseille en avion produit 160 grammes de CO₂ par passager et par kilomètre. En train, c'est un peu moins de 9 grammes.

Vous avez dit que le bilan carbone des petites lignes n'était pas bon, mais cela dépend du nombre de personnes transportées. Je m'inquiète que vous n'abordiez pas dans votre rapport la problématique de l'environnement et du bilan carbone, thématiques qui sont pourtant soutenues par le président de la République. Nulle référence non plus au confort de l'utilisateur. Vous semblez n'avoir abordé ce rapport que sous l'angle financier avec une recherche de rentabilité à court terme.

En quoi les mesures que vous proposez permettront-elles des déplacements plus respectueux de l'environnement et plus accessibles pour l'ensemble des usagers, sur tout le territoire ? En quoi pointer du doigt le statut des cheminots et créer des clivages améliorera-t-il le service public ? En quoi la suppression de 9 000 kilomètres de réseau secondaire permettra-t-il des déplacements plus vertueux et plus sécurisés ? En quoi la hausse des tarifs fera-t-elle du train le moyen de transport principal ?

M. Olivier Jacquin. – J'ai apprécié votre rapport, monsieur Spinetta, même si je le trouve un peu faible sur la place de l'utilisateur. Vous m'étonnez toutefois lorsque vous semblez remettre en cause le bilan carbone du ferroviaire au motif que quelques locomotives fonctionnent encore au diesel et transportent peu de voyageurs. Ce n'est pas, me semble-t-il, la réalité du transport ferroviaire.

En creux, votre rapport met aussi en évidence les injonctions paradoxales adressées de longue date à la SNCF. Le Gouvernement lui demande à la fois de faire des économies et d'investir massivement, ce qui contribue à l'augmentation de la dette et au déficit d'entretien. La libéralisation et la transformation du statut de la SNCF vous semblent nécessaires pour protéger ce service de transport, mais, selon moi, vous n'analysez pas suffisamment les libéralisations qui ont eu lieu à l'étranger : certaines sont heureuses, d'autres très malheureuses. Quant à la libéralisation du fret en France, c'est plutôt un échec...

Alors que vous expliquez fort bien dans votre rapport le risque d'écrémage lié à la libéralisation – certains opérateurs privés pourraient venir s'emparer des lignes les plus rentables –, vous prônez subitement le libre accès à travers votre recommandation n° 25. Pour équilibrer le système, vous prévoyez une taxe de péréquation et la création d'une société de mise à disposition du matériel. Ce dispositif n'est-il pas extrêmement complexe ?

Le Premier ministre entend laisser les régions décider du sort des petites lignes. Mais de quels moyens celles-ci disposeront-elles pour prendre posément ces décisions ?

Enfin, que pensez-vous de la proposition de loi déposée par le président **Hervé Maurey**, qui vise notamment à permettre aux personnels transférés de conserver leur statut en cas de perte d'un marché par l'entreprise qui les emploie ?

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Afin de renforcer la compétitivité du fret sur les itinéraires couverts par la route et le rail, que pensez-vous de l'idée d'une taxe sur les camions dont le produit serait affecté à l'entretien du réseau ferroviaire ?

De même, l'idée de diminuer les charges des transporteurs utilisant le mode rail-route vous semble-t-elle pertinente ?

Enfin, le 10 décembre 2017, sept des douze relations auto-train ont été fermées – Biarritz, Bordeaux, Brive, Toulouse, Briançon, Lyon et Narbonne. Que va-t-il advenir de ce moyen de transport respectueux de l'environnement et de la sécurité routière ?

Mme Nelly Tocqueville. – Je partage les inquiétudes de mes collègues sur la fermeture des petites lignes et la « quadruple peine » subie par les territoires ruraux.

Au-delà du constat qui s'impose à nous, nous regrettons la logique comptable particulièrement implacable du rapport. L'appréciation portée sur les « lignes d'un temps révolu » n'est guère valorisante, et l'organisation territoriale française n'est pas comparable à celle de l'Allemagne.

Vous suggérez que l'État ne consacre plus aucun crédit aux lignes dont l'intérêt socio-économique n'est pas démontré, ce qui se traduirait concrètement par leur fermeture. Les régions, très préoccupées par l'avenir du réseau de proximité, déplorent la vision parisiano-centrée de ce rapport.

Et que penser de votre proposition de remplacer ces lignes par des moyens de transport polluants alors que la France risque une condamnation européenne pour non-respect de ses engagements en matière d'amélioration de la qualité de l'air extérieur ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Votre rapport préconise un audit des petites lignes et la possible fermeture de certaines d'entre elles. Les conséquences sur les finances des régions seraient majeures, en plus du risque de fracture territoriale et de rupture d'égalité entre les citoyens. On peut craindre que l'activité de la SNCF ne soit à l'avenir scindée en deux, les lignes rentables étant confiées au privé, les lignes déficitaires restant à la charge des régions. Ne pourrait-on pas envisager plutôt de réinvestir les éventuels bénéfices dégagés par la branche LGV de la SNCF dans les lignes régionales assurant les « transports du quotidien », par l'intermédiaire d'un fonds de péréquation ?

Malgré 110 millions de voyageurs par an dans l'Hexagone, 30 millions à l'international et un chiffre d'affaires total de 6,6 milliards d'euros, la rentabilité de l'activité TGV n'est pas assurée selon SNCF Mobilités. Pour faire face aux problèmes des dessertes non rentables, votre rapport préconise une complémentarité accrue entre TGV et TER. Condamnez-vous les projets de création de gares nouvelles sur des tracés LGV dépourvus d'interconnexion avec le TER ?

M. Didier Mandelli. – La loi Macron a développé le transport par autocars dans une logique de complémentarité avec le train. En 2017, la filiale de la SNCF Ouibus a généré 70 millions d'euros de chiffre d'affaires pour 35 millions d'euros de pertes. Aucune entreprise

ne pourrait supporter durablement un tel déficit. La suppression de petites lignes de train pourrait-elle conduire à lever le verrou des 100 kilomètres fixé pour les bus ?

Après l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, l'État s'est engagé à développer les aéroports de Nantes et de Rennes. Alors que la nouvelle LGV met Rennes à 1h25 du centre de Paris, cette annonce est-elle réellement crédible dans une logique de complémentarité des moyens de transport ?

Mme Michèle Vullien. – Contrairement à mes collègues, je pense qu'il faut avoir le courage de réinterroger la pertinence des modes de transport, notamment des petites lignes. Un bus euro 5 ou 6 est en effet préférable à une motrice au fioul.

En revanche, il me semble que les emprises doivent rester publiques. Elles peuvent servir pour développer des pistes cyclables ou des voies piétonnes, pour faire rouler des bus à haut niveau de service – BHNS – ou, demain, des véhicules autonomes.

Il faut surtout déterminer qui réinterroge vraiment cette pertinence et d'où viennent les financements.

Mme Angèle Préville. – Éluë d'un territoire rural, j'ai moi-même été émue à l'idée que l'on puisse abandonner les petites lignes. Ne faudrait-il pas renverser la logique et partir du principe qu'un territoire doit être irrigué, notamment par le rail ? Pourquoi ne pas profiter des infrastructures existantes et remplacer les motrices diesel par des motrices électriques, au lieu de vouloir faire rouler des bus électriques qui n'existent pas encore ?

Si les usagers se détournent du train, c'est surtout parce que la qualité de service se dégrade fortement. Horaires inadaptés, pannes, retards : je pourrais prendre l'exemple de la ligne Brive-Aurillac. Et le temps de trajet vers Paris est plus important que jadis avec le Capitole.

Déserts médicaux, fermeture des services publics et, demain, abandon des petites lignes : les territoires ruraux sont violemment bousculés. L'enjeu est majeur pour la France dans son ensemble.

M. Guillaume Chevrollier. – Votre rapport a le mérite de susciter le débat avant que le Gouvernement ne prenne des décisions sur des sujets sensibles. Au-delà de la question de la rentabilité des transports se pose celle de l'attractivité des territoires. Quelle alternative à la disparition du transport ferroviaire ? Le fret est un enjeu stratégique pour notre économie et pour l'environnement. Quelle stratégie proposez-vous dans ce domaine et quel lien avec les entreprises de transport routier ? Après l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, comment envisagez-vous le développement du transport aérien dans le Grand Ouest ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Le transport ferroviaire, système à la fois global et complexe, est impacté par de nombreux facteurs structurels, économiques, historiques, mais aussi affectifs. Les films projetés lors des 80 ans de la SNCF ont montré l'attachement des Français au transport ferroviaire.

Comment sanctuariser la nécessaire péréquation permettant d'éviter la privatisation des bénéficiaires et la socialisation des pertes dans le cahier des charges des appels d'offres ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – Sur la gouvernance, le Premier ministre semble avoir fait sienne la proposition d'une transformation des trois entreprises actuelles en une société nationale à capitaux publics.

Toutefois, avec l'ouverture prochaine à la concurrence, cette fusion est-elle encore légale dans la mesure où les règles européennes obligent à conserver une entité distincte propriétaire des voies afin de garantir l'accès de celles-ci aux futurs concurrents ?

S'agissant des lignes régionales, qui contribuent à la survie de nos territoires, la solution ne serait-elle pas de placer dans les lots à la fois des lignes conventionnées et non conventionnées. La durée annuelle des contrats de délégation de service public n'est-elle pas à cet égard un facteur de blocage ?

M. Charles Revet. – Vous avez souligné que la France disposait, avec l'Allemagne, des meilleurs réseaux ferroviaires en Europe. La France possède toutefois, grâce au bon sens de nos aînés, un maillage serré de desserte des villes. Le tram-train ne pourrait-il pas être développé en complément pour irriguer le milieu rural ?

La France dispose aussi des plus grands ports d'Europe, mais leur développement passe par la conteneurisation du transport de marchandises par voie ferroviaire. Que pourrait-on faire en la matière ?

Enfin, faut-il aller jusqu'à la séparation complète de la gestion des lignes ferroviaires, de l'attribution des sillons et du transport de voyageurs ?

Mme Marta de Cidrac. – Comment vos propositions s'inscrivent-elles dans une cohérence globale des mobilités et de l'action publique en matière d'aménagement du territoire ?

La suppression des petites lignes concerne essentiellement les territoires ruraux. Pourtant, ils seront les premiers touchés par la limitation de vitesse sur les axes routiers, décidée pour des raisons de sécurité. Quel moyen de transport est-il plus sûr que le train, et quelles alternatives proposer ?

M. Jean-Marc Boyer. – En un mois, deux rapports nous ont été présentés, le rapport Duron et le vôtre, monsieur Spinetta. Vous faites le constat du caractère très déficitaire des petites lignes, avec comme perspective leur fermeture. Le rapport Duron entendait pour sa part freiner le développement de la grande vitesse et moderniser le réseau existant.

Vous estimez que le transport à grande vitesse est économiquement rentable, ce qui est rassurant. J'avais en effet cru comprendre le contraire lors de la présentation du rapport Duron...

Je ne vous parlerai pas de mon chef-lieu de canton, mais du Grand-Centre Auvergne Massif central, seul territoire national ne disposant pas aujourd'hui de lignes TGV, mais comptant de nombreuses petites lignes difficiles dans des zones montagneuses.

Quel est pour vous l'avenir de la desserte ferroviaire de ce territoire de 17 millions d'habitants qui compte des atouts économiques importants ?

M. Hervé Maurey, président. – Malheureusement, la Normandie ne compte pas non plus de lignes à grande vitesse !

M. Jean-Cyril Spinetta – On peut juger que c'est insuffisant, mais mon rapport aborde les aspects environnementaux. Je note par exemple que les transports représentent en France 30 % de la consommation d'énergie, mais le transport ferroviaire 0,6 % seulement.

Les zones de pertinence du transport ferroviaire que j'ai présentées tiennent également compte de son empreinte environnementale, un atout essentiel qui, à l'évidence, doit être pris en considération.

Je n'ai probablement pas eu le temps d'évoquer suffisamment le fret, même si j'y consacre quelques pages. Pour tenir compte des orientations bruxelloises, le précédent gouvernement avait, dans le cadre du contrat liant SNCF Réseau à l'État, demandé que les péages du fret soient relevés de 4,5 % en moyenne par an, alors même que les opérateurs, publics ou privés, sont en grande difficulté économique. Je suggère que les péages fret soient maintenus à un niveau inférieur au coût marginal, comme le permet la directive 2012/34.

Je propose également la création, au sein de SNCF Réseau, d'une filiale dédiée au fret. Beaucoup d'activités économiques dans notre pays, notamment les carrières, vivent grâce à une desserte ferroviaire leur permettant d'acheminer leur production. Or les relations entre SNCF Réseau et ces acteurs économiques sont insuffisantes pour l'heure.

Le fret ferroviaire SNCF a accumulé 4,3 milliards d'euros de pertes, ce qui représente 60 % de la dette portée par SNCF Mobilités. L'activité fret devra être recapitalisée et il est assez probable que les autorités européennes exigent sa filialisation, qui pourrait être aussi une opportunité de redémarrage pour le fret.

Le TGV est-il rentable ? L'année 2017 a marqué une amélioration considérable par rapport à la période 2008-2016, l'excédent brut d'exploitation passant de 537 millions d'euros en 2016 à près de 800 millions d'euros en 2017. C'est sur la base de ces derniers chiffres que j'ai formulé l'hypothèse de la rentabilité du TGV, à savoir la capacité d'assumer avec ses propres ressources l'ensemble des coûts d'opération et des investissements, sans s'endetter. C'est une perspective plausible pour les 5 années qui viennent, le seul point d'interrogation concernant l'effet de la concurrence sur la péréquation entre lignes rentables et non rentables.

Si le débat sur la rentabilité persiste, c'est parce que la SNCF applique une norme interne de rentabilité des capitaux investis de 8,5 % après impôts, à la demande de son actionnaire, contre 5,1 % pour les Allemands et 4,7 % pour les Italiens. Cette norme de rémunération du capital, fixée voilà plus de 10 ans, est aujourd'hui décorrélée de l'évolution des taux d'intérêt et mériterait sans doute d'être révisée à la baisse, ce qui permettrait à l'activité TGV de couvrir l'ensemble de ses coûts, opérations, investissements et rémunération du capital compris.

Vos préoccupations sur les petites lignes sont légitimes. Je me suis déjà longuement exprimé sur ce sujet. La lettre de mission du Premier ministre me demandait de travailler à « concours publics constants », une contrainte lourde qui ne me choque nullement et que j'ai voulu respecter à la lettre. Les concours publics sont de 14 milliards d'euros et ils augmentent régulièrement depuis des années.

L'état du réseau n'est pas optimal. Des efforts supplémentaires doivent porter en priorité sur les nœuds ferroviaires et la modernisation des lignes les plus utilisées.

Mes propositions ne me semblent pas en contradiction avec la notion de service public, nos concitoyens souhaitant disposer de services collectifs de qualité, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Étant moi-même originaire d'un petit village corse et n'ayant pas toujours vécu à Paris, les notions d'aménagement du territoire et de ruralité ne me sont pas totalement inconnues. J'ai toutefois la conviction que le rail ne doit pas avoir l'exclusivité du service public de transport de personnes.

Le secteur conventionné – les TER –, c'est 1 milliard d'euros de recettes commerciales pour 4 milliards de coûts, dont 3 milliards de subventions. Par nature, la notion de rentabilité n'est pas pertinente pour ce service public, et j'ai moi-même eu tort d'utiliser ce mot dans mon rapport. La question est de savoir comment utiliser au mieux ces concours publics.

Sur le transfert des personnels, une question que nous avons étudiée en détail, je cède la parole à M. Colin, qui a beaucoup travaillé sur le sujet.

M. Jean-François Colin, membre de la mission sur l'avenir du transport ferroviaire. – Nous avons été guidés dans nos réflexions par la proposition de loi de MM. Maurey et Nègre ainsi que par le rapport de M. Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale du Conseil d'État. Si un appel d'offres est gagné par un opérateur, les cheminots partiront avec un « sac à dos social » comprenant un certain nombre d'éléments, dont leur régime de retraite. Et si dans 10 ans, la SNCF regagne le lot, les cheminots reviendront à la SNCF en retrouvant tous leurs éléments statutaires, comme s'ils avaient poursuivi leur carrière dans l'entreprise.

M. Jean-Cyril Spinetta. – Nous proposons également de mieux articuler les responsabilités des régions sur les TER et celles des maires des grandes agglomérations sur les transports urbains. Les situations sont variables, mais tout le monde gagnerait à une meilleure coordination.

Je n'ai pas examiné personnellement la question de Notre-Dame-des-Landes. M. Rol-Tanguy a été chargé par Mme Borne de nouer des contacts avec l'ensemble des élus des régions Bretagne et Pays de la Loire sur ces sujets pour voir comment améliorer les systèmes de transport dans les territoires concernés.

S'agissant des grands ports, tous desservis par des lignes ferroviaires, la France a tardé à adapter son fret au gabarit mondial des containers. J'espère que cette erreur regrettable sera corrigée.

Le secteur du fret a beaucoup souffert ces dernières années, en partie à cause de la crise économique, mais les derniers chiffres sont plutôt satisfaisants, avec une augmentation des transports classiques et combinés ainsi que du mode rail-route. Beaucoup d'efforts restent à faire néanmoins.

Je ne sais pas quelles seront les décisions du gouvernement français en matière de structuration du groupe après la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. La solution retenue en Allemagne a posé question au regard de l'obligation européenne de séparation du

gestionnaire de réseau et de l'opérateur de mobilité, mais elle a été jugée conforme aux textes européens à deux reprises. On peut donc assurer une forme d'unité du groupe ferroviaire – elle me paraît bienvenue à titre personnel – tout en respectant une stricte indépendance comptable de ceux qui gèrent les « facilités essentielles » dont la concurrence a besoin – sillons, péages, gares, etc.

Les gares constituent une facilité essentielle et ne peuvent donc pas rester dans le giron de SNCF Mobilités. On peut envisager de les rattacher à l'EPIC de tête SNCF, comme le suggère M. Pepy. J'ai pour ma part fait le choix de les rattacher à SNCF Réseau, qui est déjà responsable des quais ou des souterrains. Ce choix permettrait de réduire la complexité organisationnelle et comptable de la structure, mais comporte aussi un risque si les investissements dans les gares devaient être stoppés en raison de l'ampleur de la dette de SNCF Réseau. J'émetts toutefois l'hypothèse que l'État devrait reprendre une partie importante de la dette de SNCF Réseau, qui devrait pouvoir à l'avenir financer les investissements dont le réseau a besoin sans augmenter sa dette.

Enfin, SNCF Réseau comprend déjà A2C, une filiale de Gares et Connexions qui gèrent les aspects commerciaux et qui devrait être maintenue pour que les gares conservent leur dynamisme économique, notamment dans les grandes villes.

M. Gérard Cornu. – Il faut distinguer les grandes gares des petites gares, qui seront moins rentables et n'auront pas de concurrence au niveau de la mobilité.

M. Hervé Maurey, président. – Initialement, Louis Nègre et moi-même pensions également qu'il était logique de rattacher les gares aux infrastructures. Après réflexion, nous avons changé d'avis, pour deux raisons. Premièrement, la dette très élevée de SNCF Réseau risque de « plomber » le potentiel de développement de Gares et Connexions en France et à l'étranger. Deuxièmement, SNCF Réseau est soumis à une tutelle extrêmement forte de Bercy et de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, qui valide y compris les embauches.

Effectivement, si SNCF Réseau devient une SA dépourvue de tutelle et de dette et qu'elle peut recourir à l'emprunt pour investir, il en va différemment. Mais nous devrions avoir la certitude que toutes ces conditions sont réunies.

M. Jean-Cyril Spinetta. – Je vous rejoins sur ces préalables, monsieur le président. Ce sujet des gares se pose dans tous les pays, avec des réponses diverses. Les gares sont rattachées au gestionnaire du réseau en Autriche, en Espagne et en Grande-Bretagne. Je propose de rattacher Gares et Connexions à SNCF Réseau en préservant ses possibilités de développement commercial et en mettant en place une contractualisation pluriannuelle sur le modèle de celle qui existe pour le réseau ferré national.

Mme Bonnefoy a émis l'idée de réinvestir les excédents du TGV dans les petites lignes. Nous avons d'une part un secteur marchand, d'autre part un secteur conventionné et il ne me semble pas opportun de mélanger les deux.

Je souscris enfin aux propos de Mme Vullien sur la préservation des emprises publiques. C'est aussi ce que suggère le rapport Duron.

M. Olivier Jacquin. – Quels moyens pour les régions ?

M. Jean-Cyril Spinetta. – Je vous rappelle que ma mission était de travailler à concours publics constants !

M. Hervé Maurey, président. – Nous vous remercions vivement de votre présence parmi nous et des réponses que vous nous avez apportées, monsieur Spinetta.

Communications diverses

M. Hervé Maurey, président. – Nous procéderons prochainement à deux auditions préalables à des nominations en application de l'article 13 de la Constitution, celle du candidat pressenti pour la présidence de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores et aéroportuaires, l'ACNUSA, et celle du candidat pressenti pour la présidence du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France, l'AFITF.

Comme nous l'avons décidé la semaine dernière, nous allons nommer deux corapporteurs pour chacune de ces auditions.

Pour l'audition relative à l'ACNUSA, nous avons reçu les candidatures de M. Cyril Pellevat et de Mme Nicole Bonnefoy. Pour celle relative à l'AFITF, nous avons reçu les candidatures de M. Gérard Cornu et de M. Michel Dagbert.

Y a-t-il des observations ? Je n'en vois pas...

Il en est ainsi décidé.

M. Hervé Maurey, président. – L'audition du candidat pressenti pour l'ACNUSA devrait être décalée à 18h le 20 mars, les questions d'actualité se déroulant finalement ce jour, et non le 22 mars.

Par ailleurs, je vous interroge pour savoir s'il est opportun de maintenir l'audition de Mme Borne le jeudi 22 mars au regard des difficultés de transport à prévoir éventuellement ce jour ?

M. Claude Bérit-Débat. – Vous connaissez mes réserves sur l'expérimentation que vous avez évoquée, monsieur le président. Quoiqu'il en soit, les membres de mon groupe ne voudraient pas qu'elle ait pour conséquence d'empêcher les autres commissaires de prendre la parole.

Je suggère par ailleurs que l'on reporte l'audition de Mme Borne prévue le 22 mars.

M. Hervé Maurey, président. – Nous partageons tous vos préoccupations, **monsieur Bérit-Débat.** Les rapporteurs devront être suffisamment brefs pour laisser le temps aux autres membres de la commission de s'exprimer.

N'oublions pas non plus que la personne auditionnée n'est pas encore en fonction et qu'il convient de l'interroger sur son parcours et son expérience, pour vérifier l'adéquation de son profil avec le poste, plutôt que sur la politique générale de l'organisme qu'elle envisage de présider, comme ce fut le cas lors de l'audition du candidat pressenti pour présider le conseil d'administration de l'Ademe.

Je vous propose enfin de reporter l'audition de Mme Borne.

La réunion est close à 12h15.

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

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 7 mars 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Pistes de réflexion du groupe de travail relatif à l'évolution de la fiscalité locale - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, notre commission a décidé au début de l'année la création d'un groupe de travail pluraliste, d'une quinzaine de membres, pour réfléchir à l'évolution de la fiscalité locale dans le contexte de la suppression progressive de la taxe d'habitation.

Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises pour dresser un bilan de la fiscalité locale et envisager les scénarios de remplacement de la taxe d'habitation.

La semaine dernière, le comité des finances locales a adopté une première délibération, et la semaine prochaine se tiendra une nouvelle instance de dialogue de la conférence des territoires (CNT). Les conclusions de la mission confiée à notre collègue Alain Richard et au Préfet Dominique Bur, sont attendues pour le mois d'avril.

Dans ce contexte, le rapporteur général a jugé utile de faire le point sur les pistes de réflexion du groupe de travail relatif à la fiscalité locale, dont il assure l'animation, afin que chacun d'entre nous puisse s'exprimer sur ce sujet ô combien essentiel pour les finances locales. Je lui cède la parole.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme vous le savez, la loi de finances pour 2018 a créé un dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français. Le Sénat s'est opposé à cette initiative – qui ne répondait à aucun souhait ou préconisation des collectivités territoriales. Néanmoins, il nous appartient de veiller à ce qu'elle ne conduise pas à réduire les recettes des collectivités territoriales, ni à diminuer leur dynamisme, a fortiori après les annonces du Président de la République, qui laissent envisager la suppression totale de cette imposition. Je souligne que la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2018 – qui est un peu passée sous silence – a des conséquences importantes : si le Conseil constitutionnel n'a pas censuré le dégrèvement, il émet des réserves sérieuses et cette décision implique de supprimer totalement la taxe d'habitation, et donc de trouver des ressources de substitution.

C'est dans ce contexte que notre commission a souhaité créer un groupe de travail chargé de réfléchir à une évolution de la fiscalité locale, afin notamment de compenser la suppression de la taxe d'habitation. Au cours de ses réunions, celui-ci a identifié plusieurs pistes de réflexion, que j'ai souhaité vous présenter aujourd'hui.

Outre notre groupe de travail, plusieurs instances se sont penchées sur cette problématique.

Le Gouvernement a ainsi mis en place, en octobre dernier, une mission présidée par Alain Richard et Dominique Bur « relative au pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales ». Celle-ci a notamment été chargée de préciser les contours du mécanisme de contractualisation qui était inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et de réfléchir à une évolution de la fiscalité locale. Ses conclusions sur ce deuxième point devraient être rendues très prochainement, au début du deuxième trimestre 2018.

Par ailleurs, le comité des finances locales a également travaillé sur ce sujet et a présenté ses conclusions le 27 février dernier. J'y reviendrai.

Si l'on examine les principales ressources des collectivités territoriales, l'on constate que la suppression de la taxe d'habitation se traduira par un montant à compenser s'élevant à près de 22 milliards d'euros. Ce montant atteint même 23 milliards d'euros si l'on inclut les compensations d'exonérations et même 27 milliards d'euros, en prenant en compte la dynamique de la taxe. Vous pouvez également noter que peu d'impositions locales ont un produit du même ordre de grandeur que celui de la taxe d'habitation aujourd'hui.

À l'heure actuelle, l'État prend déjà à sa charge 4 milliards d'euros au titre des dégrèvements et des compensations d'exonérations. Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prend déjà en compte le coût pour l'État du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, estimé à 10 milliards d'euros. Au total, le coût pour l'État d'une suppression complète de la taxe d'habitation s'élèvera à 20 milliards d'euros par an environ, soit 10 milliards d'euros supplémentaires au minimum par rapport à la loi de programmation, à partir de 2020.

S'agissant de la compensation, je rappelle que le Gouvernement a exclu la création d'un nouvel impôt ; dès lors, je considère que ce n'est pas à nous de proposer la mise en place d'une nouvelle taxe. Ainsi, compte tenu des montants en jeu et dès lors que l'on souhaite compenser la perte de recettes pour le bloc communal par de la fiscalité locale, l'hypothèse la plus crédible semble donc être celle d'un transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) vers le bloc communal. Nous avons *a contrario* exclu le transfert des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) car ils sont extrêmement volatiles.

Cette solution, à laquelle est également parvenu le comité des finances locales, n'est pas sans soulever des difficultés : elle ôte avant tout une recette aux départements sur laquelle ils disposent d'un pouvoir de taux ; ensuite, et c'est le principal inconvénient à mon sens, elle concentre l'impôt local sur les propriétaires fonciers, dans la mesure où les habitants non propriétaires n'acquittent pas la taxe foncière. Cette solution présente néanmoins plusieurs avantages : elle permet au bloc communal de conserver un pouvoir de taux, elle maintient un lien entre le contribuable et la commune et elle assure au bloc communal une ressource dont la dynamique est proche de celle de la taxe d'habitation. C'est donc cette piste qui a été privilégiée par le groupe de travail, car elle apparaissait la plus crédible.

Cette solution, adoptée à l'unanimité par le comité des finances locales, à l'exception des trois voix des représentants des départements, ne permet cependant de répondre qu'à une partie de la problématique. En effet, le transfert intégral de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements au bloc communal ne suffirait pas à compenser la suppression de la taxe d'habitation et il serait nécessaire de compenser la perte de recettes des

départements. Au total, ce sont 10 milliards d'euros qui devront être compensés au bloc communal et 14 milliards d'euros aux départements.

Le groupe de travail a réfléchi dans l'optique de maintenir l'autonomie financière des collectivités territoriales et en excluant la création d'un nouvel impôt. Il serait donc nécessaire de transférer une fraction d'impôts nationaux aux collectivités territoriales. Le groupe de travail a donc étudié trois scénarios : un transfert de contribution sociale généralisée (CSG), de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou d'impôt sur le revenu.

S'agissant tout d'abord de la CSG, elle peut certes être affectée par des décisions prises au niveau national, mais elle constitue néanmoins une ressource très dynamique. En outre, un transfert de CSG apparaîtrait particulièrement pertinent dans le cas de la compensation aux départements du transfert de la taxe sur le foncier bâti au bloc communal, compte tenu des compétences exercées par ces derniers dans le champ social. Une telle solution soulèverait certes une question juridique, quant à la nature de ce prélèvement, mais celle-ci ne nous semble pas dirimante.

J'en viens à l'hypothèse du transfert d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Là encore il s'agit d'une recette dynamique, bien que sensible à la conjoncture et pouvant aussi être affectée à la hausse comme à la baisse par des décisions prises par l'État. L'affectation d'une fraction de TVA à une catégorie de collectivités territoriales ne poserait en outre pas de problème juridique, dans la mesure où ce schéma existe déjà pour les régions et n'a pas été remis en cause par le Conseil constitutionnel.

Enfin, dernier scénario, celui de l'attribution d'une fraction d'impôt sur le revenu. Une telle solution permettrait plus facilement, en théorie, de donner aux collectivités tributaires un pouvoir de taux. Cette solution est mise en œuvre en Italie, au niveau communal. Elle comporte cependant d'importantes limites. En premier lieu, les décisions de l'État auront des conséquences sur les ressources des collectivités territoriales ; or les modifications en la matière sont fréquentes et il y a donc un risque non négligeable pour les finances des collectivités. En second lieu, l'éventuel pouvoir de taux laissé aux collectivités territoriales nécessiterait pour l'administration fiscale et les entreprises, après la mise en place du prélèvement à la source, de gérer 36 000 taux communaux et près de 1 300 taux intercommunaux. Il en résulterait une concurrence fiscale qui pourrait pousser les contribuables à se domicilier par exemple chez leur grand-mère... Enfin, le pouvoir de taux serait en fait assez fictif : étant donnée la concentration des revenus, il serait nécessaire de mutualiser une partie de la ressource, ce qui limiterait très fortement ce pouvoir.

J'ajoute que les dynamiques spontanées de la TVA et de la CSG sont très proches : leurs taux de croissance annuel moyens se sont ainsi élevés à un peu plus de 2 % entre 2013 et 2018, même si la TVA est plus sensible à la conjoncture, comme on a pu le voir lors de la crise de 2009.

Compte tenu des différents éléments que je viens de vous exposer, le scénario privilégié par le groupe de travail serait donc celui du transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal, complétée par le transfert d'une fraction de CSG aux départements et de TVA au bloc communal.

Il nous apparaît cependant indispensable que cette réforme de la fiscalité locale s'accompagne d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, sur lesquelles continueront d'être assises la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'enlèvement

des ordures ménagères (TEOM). Cette révision devra naturellement s'accompagner de mécanismes de lissage et de plafonnement pour éviter des effets trop brutaux. Doit-on repartir de l'expérimentation de 2015 ? Nous entendrons le ministre de l'action et des comptes publics cet après-midi, ce sera l'occasion de l'interroger sur les intentions du Gouvernement à ce sujet. Le groupe de travail a évoqué plusieurs hypothèses : une révision sur une base déclarative, éventuellement département par département, etc. Quoiqu'il en soit, il me semble que nous devons insister sur la nécessité de réviser les bases. Je rappelle néanmoins que nous ne sommes pas les seuls à avoir des valeurs locatives vétustes : les autres pays européens ont parfois recours aux valeurs vénales, mais la plupart du temps il s'agit des valeurs historiques, sans qu'aucune révision n'ait vraiment été menée. Parfois les valeurs de référence ont été fixées en 1941 ! Il n'y a pas de solution miracle pour réviser les valeurs locatives...

Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir une compensation réelle des exonérations de fiscalité locale. Je pense en particulier à l'exonération des logements sociaux pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le scénario que je vous ai présenté est donc celui qui a été adopté par le bureau de l'association des maires de France et par le comité des finances locales, à l'unanimité des suffrages exprimés mais avec l'abstention des trois représentants des départements. En effet, ceux-ci négocient en parallèle avec le Gouvernement sur le sujet de la compensation du financement des allocations individuelles de solidarité et craignent qu'en combinant ces deux négociations, le Gouvernement n'essaye de leur transférer « deux fois » la même fraction de CSG...

Ce scénario n'est pas le « grand soir » fiscal que nous pouvions espérer, ni une mise à plat de l'ensemble des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Il faudrait également réformer le système fou des dotations et des fonds de péréquation. Mais dans le délai imparti, nous n'étions pas en mesure de révolutionner l'ensemble des finances locales. Cette solution n'est sans doute pas la meilleure... mais au moins la moins mauvaise. Elle me semble satisfaisante car les communes conservent un pouvoir de taux et récupèrent une ressource dynamique, tandis que les départements pourront financer la solidarité nationale à partir d'une ressource nationale, la CSG. Je suis par ailleurs convaincu que la taxe sur le foncier bâti n'est pas la meilleure ressource pour les départements : les plus pauvres d'entre eux ayant des bases fiscales foncières assez limitées...

M. Philippe Adnot. – Mon intervention ne surprendra pas ceux qui me connaissent. Je regrette que le groupe de travail soit rentré dans le jeu, ce qui est une erreur, de considérer comme acquise la suppression de la taxe d'habitation. Il s'agit, selon moi, d'une mauvaise mesure car elle laisse croire aux citoyens que les services qu'ils demandent n'ont pas de conséquences sur la fiscalité. Il aurait mieux valu que le groupe de travail cherche à contrarier le rêve de Bercy consistant à proposer aux collectivités territoriales des dotations sur lesquelles il conserve la main.

M. Philippe Dallier. – Je ne serai pas aussi critique que Philippe Adnot, même si je regrette la coupure du lien entre citoyen et commune. Cela pourra désresponsabiliser les acteurs, ce qui n'est pas une bonne chose. Ce qui se dégage me semble néanmoins rassurant pour le bloc communal. Il est cependant en effet nécessaire d'engager la révision des valeurs locatives. Cela suppose aussi que le « marronnier », que je présente chaque année et qui est adopté à l'unanimité par le Sénat consistant à en finir avec les exonérations de taxe foncière en faveur des bailleurs sociaux adoptées pour vingt ans ou vingt-cinq ans et qui sont en fait financées par les communes, aboutisse enfin. Dès lors que celles-ci n'auraient plus que la taxe

foncière, le maintien de ces exonérations serait pénalisant pour les communes auxquelles on demande de construire des logements sociaux et qui n'auront plus de recettes en contrepartie.

Je m'interroge également sur la soutenabilité pour le budget de l'État de cette réforme. Le Conseil constitutionnel nous a en partie donné raison, la taxe d'habitation a vocation à être supprimée. Mais cela aura un coût supplémentaire de 10 milliards d'euros, voire de 14 milliards d'euros. La trajectoire financière pluriannuelle est donc caduque.

Jacqueline Gourault avait évoqué la possibilité de créer un impôt nouveau avant d'être démentie par Bruno Le Maire. L'État devra donc prendre en charge cette somme. Comment va-t-il trouver les moyens de financer cette mesure ?

Cet après-midi, la commission entendra Gérald Darmanin. Je ne pourrai malheureusement pas être présent, présidant la séance au même moment. Néanmoins, je souhaiterais que le rapporteur général puisse l'interroger sur ce point.

M. Vincent Delahaye. – Je m'interroge également sur la soutenabilité pour le budget de l'État de la suppression de la taxe d'habitation, dont je pense qu'il s'agit d'une erreur. Mais dès lors qu'elle est décidée, nous devons réfléchir à des scénarios alternatifs. À cet égard, je partage le souhait de ne pas créer d'impôt nouveau. En tout état de cause, une fois la taxe d'habitation supprimée, il sera difficile de revenir en arrière.

Le schéma proposé me semble être une étape plutôt qu'un scénario définitif, car des discussions doivent se poursuivre au sein du groupe de travail, notamment sur la question de la répartition des ressources au sein du bloc communal. Les 13,8 milliards d'euros de taxe foncière pourraient ainsi être entièrement transférés aux communes, ce qui compenserait une partie des 15 milliards d'euros de moindres recettes liées à la suppression de la taxe d'habitation. La fraction de TVA serait quant à elle affectée aux intercommunalités et les écarts de compensation avec les intercommunalités pourraient être pris en charge *via* des attributions de compensation.

La question posée par Philippe Dallier sur les exonérations de taxe foncière en faveur des logements sociaux est évidente. Si la taxe foncière est transférée au bloc communal – ou aux seules communes, comme nous le souhaitons – cette question devra être résolue, ou plus aucun logement social ne sera construit.

Enfin, la révision des valeurs locatives est en effet indispensable dans la mesure où la taxe foncière est assise sur ces valeurs. Or la suppression de la taxe d'habitation a été justifiée par le caractère injuste de ces bases. Je réitère ma proposition de réévaluer ces valeurs au fur et à mesure des mutations et de laisser la possibilité pour le bloc communal de les réviser de manière volontaire, avec la mise en place d'une forme d'intéressement, l'éventuel surcroît de recettes fiscales pouvant faire l'objet d'un partage entre le bloc communal et l'État.

M. Jacques Genest. – Je souhaiterais tout d'abord indiquer aux collègues qui ne sont pas membres du groupe de travail que notre marge de manœuvre était très réduite dans la mesure où le Gouvernement ne souhaitait pas créer de nouvel impôt. Il n'y avait par conséquent qu'une seule solution, celle proposée par le groupe de travail, qui est la moins mauvaise.

Je pense également que le budget de l'État aura du mal à supporter la suppression de la taxe d'habitation.

Au sein du groupe de travail, je suis souvent intervenu sur la question du logement social. Je ne suis pas concerné directement, habitant dans une commune rurale. Mais dans les villes où il existe un nombre important de logements sociaux, les locataires ne paieront plus la taxe d'habitation et les bailleurs seront exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties, l'État ne compensant cette exonération que de manière infime. Il y aura donc tout un pan de la population, souvent jeune et ayant des enfants, qui bénéficiera de services et qui n'aura pas de lien fiscal direct avec la commune. Il me semble indispensable que l'État compense réellement le coût des exonérations en faveur du logement social. Je suis moins optimiste que Philippe Dallier sur une éventuelle suppression de ces exonérations, l'État ayant déjà diminué le montant des aides personnalisées au logement (APL), au mécontentement des bailleurs sociaux...

M. Philippe Dallier. – Je précise ma pensée : je ne demande pas une suppression de ces exonérations mais simplement que l'État les compense en totalité.

M. Jacques Genest. – Nous sommes donc d'accord.

Par ailleurs, étant moi-même issu du Trésor Public, je ne pense pas que l'administration fiscale, dont les effectifs diminuent régulièrement, sauf en administration centrale, soit en mesure de mettre en œuvre la révision des valeurs locatives. Au début de ma carrière de conseiller général, j'ai travaillé sur cette question pendant un an alors que l'administration fiscale en avait encore les moyens humains, et cela n'a pas abouti. Aujourd'hui, elle ne les a plus, cela sera par conséquent matériellement compliqué à mettre en œuvre alors que cela est indispensable. Les propriétaires de résidences secondaires continueront certainement à acquitter une taxe d'habitation, il faudra donc que les bases soient réactualisées.

Enfin, je suis un peu gêné de voir qu'il est fait mention, dans le document distribué, de la taxe sur la consommation finale d'électricité alors que celle-ci vise à financer des opérations très spécifiques et il n'est pas possible d'envisager d'utiliser cette ressource pour des compensations.

M. Dominique de Legge. – Selon la référence que l'on a, l'exercice auquel nous nous livrons relève du Sapeur Camember ou des Shadoks. La compensation sans impôt nouveau me semble surréaliste. Je veux bien que l'on dise qu'il n'y aura pas d'impôt nouveau, mais si c'est pour augmenter les impôts anciens, cela ne me semble pas plus productif.

Par ailleurs, vous faites référence à un principe auquel nous sommes tous attachés, celui de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, mais je suis au regret de vous dire que, dans la pratique, lorsqu'il n'y a rien à prélever, l'autonomie fiscale est d'un intérêt limité. Un bon impôt doit avoir une base large et un taux faible, or nous risquons d'avoir des impôts avec une base étroite et des taux élevés. Il est donc temps de revenir sur nos poncifs sur l'autonomie fiscale.

Enfin, je n'ai pas compris si les transferts de fiscalité nationale prendront la forme d'une redistribution des recettes nationales ou seront fonction des impôts payés localement. Cela n'est pas la même chose.

M. Vincent Éblé, président. – Il s'agit d'une quote-part des impositions nationales.

M. Dominique de Legge. – Cela devient une compensation.

M. Vincent Éblé, président. – Non, car les collectivités territoriales bénéficieront de la dynamique.

M. Bernard Delcros. – Parmi les trois hypothèses évoquées, il semble en effet que le transfert d'une fraction de CSG aux départements soit la plus cohérente au regard des compétences qu'ils exercent.

Il me semble que la question du pouvoir de taux laissé aux départements est un faux problème. Dans des territoires en difficulté, avec des revenus par habitant très faibles, avoir la liberté de taux n'apporte rien. Cela pourrait donc renforcer les inégalités territoriales. Pouvoir répartir un impôt national permet une forme de péréquation.

Je partage ce qui a été dit par Vincent Delahaye, le groupe de travail doit approfondir la question de la répartition des ressources au sein du bloc communal entre communes et intercommunalités.

Je partage également ce qui a été dit sur la question de la révision des valeurs locatives ainsi que sur la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des logements sociaux. Sur les dix dernières années, la compensation effective des exonérations est inférieure à 10 %.

Enfin, pour répondre à Philippe Adnot, je pense que nous devons être pragmatiques et efficaces. La décision de supprimer la taxe d'habitation étant prise, il nous faut réfléchir à des solutions pour avancer.

M. Claude Raynal. – J'ai participé aux travaux du groupe de travail : j'estime qu'il faut s'interroger de façon pragmatique sur les meilleurs moyens de faire face aux évolutions en cours plutôt que de refuser tout débat. C'est une position d'ailleurs proche de celle du comité des finances locales qui estime désormais que l'opposition pure et simple ne porte pas ses fruits.

Nous avons donc cherché des solutions, et le scénario finalement retenu faisait partie des options envisagées depuis longtemps : l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée paraît préférable à celle de l'impôt sur le revenu. Concernant les taxes sur le foncier bâti, il paraît logique de les recentrer au profit du niveau communal dans la mesure où, sur ces sujets, ce sont toujours les maires qui sont en première ligne. Il apparaît donc souhaitable que les maires soient pleinement en responsabilité de l'impôt qu'ils lèvent.

La TVA est fortement corrélée à l'activité économique : il semble logique que cet impôt revienne au niveau intercommunal. D'ailleurs, la taxe d'habitation avait été affectée aux intercommunalités à la suite de la réforme de la taxe professionnelle, qui présentait elle-même une forte dimension économique. Certes, la TVA a tendance à évoluer dans le même sens que la croissance, mais il peut être sain d'imaginer que les collectivités territoriales devront modérer leurs dépenses lorsque la conjoncture est moins bonne, et qu'elles bénéficieront au contraire de la croissance lorsque celle-ci repartira. En outre, on peut tout à fait imaginer de mettre une fraction des recettes affectées de côté, dans un fonds de

garantie, pour faire face à une ou deux mauvaises années : ce sont des mécanismes que nous connaissons bien et dont nous savons assurer la gestion.

Je souhaiterais appeler l'attention sur un point de vigilance : la bataille est loin d'être gagnée ! Pour Bercy, la TVA est précieuse : il s'agit d'un impôt de rendement. Il va falloir que nous soyons très déterminés pour obtenir l'affectation d'une part de TVA exprimée en pourcentage du produit total, et non en euros. Cela nécessitera d'ailleurs une modification de la loi de programmation des finances publiques adoptée à l'automne.

Enfin, n'oublions pas que tout cela repose sur un pari sur la croissance : si elle est plus faible qu'attendu, le sujet sera encore plus compliqué, avec le risque d'un report des charges sur les collectivités locales. Après tout, la première baisse des dépenses des collectivités territoriales annoncée par le Gouvernement, à hauteur d'environ 13 milliards d'euros, correspond à peu près à la diminution des recettes liée à l'élargissement des exonérations de taxe d'habitation. Désormais, le Gouvernement a tranché en faveur de la suppression pure et simple de la taxe d'habitation : soyons attentifs à ce qu'elle ne se traduise pas par une contrainte encore accrue sur le secteur local.

M. Charles Guené. – En tant que rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », j'ai participé à la fois aux réflexions de ce groupe de travail et aux travaux du comité des finances locales et j'ai été entendu par la mission d'Alain Richard et de Dominique Bur.

Sur la question de savoir s'il était opportun ou non de prendre part à cette réforme, je pense qu'il faut être clair : nous sommes certes rentrés dans cette logique, mais *a minima*. Nous proposons simplement la substitution de certaines ressources, ce en quoi nous sommes d'ailleurs rejoints par d'autres – c'est plutôt bon signe !

Nous avons volontairement écarté certains sujets, qui devront être traités dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité locale, comme la territorialisation des ressources, l'appréciation des charges réelles des collectivités territoriales ou encore la péréquation entre elles.

Concernant la réforme que nous proposons, pour beaucoup de départements, c'est presque une chance que l'on substitue une part du produit de la CSG aux taxes sur le foncier bâti, mais cela implique que l'échelon départemental n'aura presque plus de pouvoir de taux. D'ailleurs, les droits de mutation à titre onéreux sont souvent déjà poussés au maximum, il n'y a donc plus de pouvoir de taux à ce titre. Certains évoquent un impôt local additionnel à la CSG ? Il me semble, pour ma part, difficile d'imaginer que la CSG diffère d'un département à l'autre. On a déjà vu les effets de la concurrence fiscale avec la taxe professionnelle : veut-on retomber dans les mêmes travers ?

Trois problèmes subsistent. D'abord, la question du logement social n'est pas complètement résolue, comme plusieurs intervenants l'ont déjà souligné. Ensuite, la révision des valeurs locatives reste un chantier ouvert. Je suis moins pessimiste que d'autres et j'estime que l'expérimentation n'est pas si catastrophique que cela et que l'on progresse vers un début de solution. Enfin, la répartition des ressources entre communes nouvelles et intercommunalités doit être tranchée. Il me semble que ce serait une erreur de s'éloigner de la répartition actuelle.

Pour conclure, je dirais que nos propositions ne constituent pas un « grand soir » de la fiscalité locale, mais en esquissent peut-être le prélude. Nous nous situons, je crois, dans un système de transition. Est-il besoin, aujourd'hui, de tout révolutionner ? Je ne le pense pas et suis convaincu qu'une approche mesurée doit, pour l'heure, prédominer.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plusieurs collègues ont souligné que, dans la mesure où ils étaient opposés à la réforme du Gouvernement, ils auraient préféré ne pas avoir à prendre acte de ses conséquences. Je partage leur point de vue sur le fait que la suppression de la taxe d'habitation, qui va conduire à un abandon complet du lien entre les habitants et le financement des services publics de proximité, n'est pas opportune. Mais cette réforme a été adoptée et va être mise en œuvre : c'est un état de fait et de droit.

Il faut donc réfléchir pour trouver des solutions pour l'avenir et ne pas s'enfermer dans les débats du passé. Nous avons ainsi, collectivement, examiné de façon pragmatique ce qui nous paraissait acceptable. Étant réfractaires à l'idée de créer de nouveaux impôts, nous avons favorisé l'affectation de ressources fiscales additionnelles. Voilà l'esprit dans lequel nous avons travaillé.

Bernard Delcros, ainsi que d'autres collègues, ont demandé à ce que la question de la répartition au sein du bloc communal soit approfondie et ont évoqué le transfert de l'ensemble du foncier bâti aux communes. Mais *quid* des intercommunalités à fiscalité additionnelle ?

Claude Raynal a mis en exergue l'intérêt de l'affectation d'une quote-part du produit national de l'impôt, par opposition à une TVA locale – contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, où la *Sales Tax* est assise sur la consommation locale, son taux variant d'un État à un autre. Il me paraît en effet qu'il est bien préférable de répartir localement un produit global afin d'éviter de renforcer les disparités territoriales.

La question de la révision des valeurs locatives n'est pas encore réglée. Certains ont d'ailleurs émis des doutes sur la faisabilité d'une telle révision. Nous pourrions interroger le ministre Gérald Darmanin à ce sujet cet après-midi. Il est certain que la révision ne pourra se faire que de façon progressive – mais il faudra bien s'y mettre un jour ou l'autre.

Concernant la nécessité de compenser intégralement les exonérations, notamment en ce qui concerne les logements sociaux, je partage pleinement les préoccupations que vous avez exprimées. Aujourd'hui, les taux de compensation sont ridicules et ne s'élèvent qu'à 8,4 % pour les logements sociaux. En d'autres termes, alors que la perte de recettes atteint 435 millions d'euros, elle n'est compensée qu'à hauteur de 36 millions d'euros !

N'occultons pas le problème majeur : tout ceci est financé par une hypothétique croissance ! En l'absence de création d'un nouvel impôt ou de hausse des impôts existants, une très forte reprise économique sera nécessaire pour que la fraction de TVA compense la totalité de la perte des recettes sans pour autant créer de tension excessive sur le budget de l'État. Il va falloir un miracle !

M. Jérôme Bascher. – Je suis surpris que l'on démissionne ainsi en rase campagne – même si le terme est sans doute un peu exagéré. Nous acceptons de renoncer à l'autonomie financière des départements, voire des intercommunalités : il s'agit en réalité d'un changement complet de notre modèle de gestion des collectivités territoriales.

Il ne sert à rien de pousser des cris d'orfraie au sujet de la limitation de la hausse des dépenses à 1,2 % par an, puisque nous allons de toute façon nous lier les mains sur les recettes – et donc sur les dépenses. Il aurait donc fallu, au préalable, poser quelques principes fondamentaux. Comme l'a dit Charles Guené, il était interdit de penser au sein de groupe de travail : sa feuille de route et son périmètre étaient limités. Dès lors, ses propositions devraient être seulement des propositions de transition, en vue d'une réflexion à plus long terme.

Enfin, je suis très inquiet de la concentration de l'impôt sur les propriétaires : c'est le cas pour la taxe d'habitation et la taxe foncière, comme du nouvel impôt sur la fortune immobilière (IFI). Je lance une idée : pourquoi ne pas rendre une fraction de la taxe foncière récupérable auprès des locataires ? Une petite fraction bien sûr : il ne s'agit pas de rétablir la taxe d'habitation. Cela permettrait en outre de recréer le lien entre le contribuable local et sa collectivité.

Nous venons de transférer un impôt fondé sur les stocks – de population et de logements – vers un impôt fondé exclusivement sur les flux, c'est-à-dire sur la croissance économique.

Mme Christine Lavarde. – Je partage les analyses précédentes : avec la suppression de la taxe d'habitation, c'est aussi le lien entre les citoyens et les services publics locaux qui disparaît. Je rappelle qu'en France, le taux de propriétaires, de l'ordre de 63 %, est parmi les plus bas d'Europe : il y a donc bien une concentration accrue de l'impôt. Certes, on peut objecter que tout le monde paie, par exemple, la TVA – mais il n'y a aucun lien avec les services publics locaux, pourtant nécessaire à l'acceptabilité de l'impôt.

Nous avons formulé une critique similaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 : prendre de l'argent aux agences de l'eau pour l'affecter au centre national pour le développement du sport (CNDS) n'a absolument aucun sens. De même, les recours en carence intentés par l'État contre certaines collectivités pour le non-respect du minimum de 25 % de logements sociaux vont produire une recette de poche pour l'État : il serait opportun que cela finance une certaine péréquation en matière de logement social à l'échelle du territoire.

M. Thierry Carcenac. – Le tableau des ressources fiscales est basé sur l'année 2015 ou 2016 selon le type de recette. Je rappelle que désormais, les départements, notamment, ne bénéficient plus que de 23,6 % de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). De la même façon, le produit de CSG est celui de 2017, et les choses vont changer en 2018. Il faut garder ces éléments à l'esprit : nous demandons une compensation sur une fraction, et non pas seulement une compensation de produit à produit.

S'agissant de l'exonération de taxe d'habitation, que se passe-t-il pour les résidences secondaires ? Je rappelle qu'il y a 30 millions d'avis pour les résidences principales, et 3,3 millions d'avis pour les résidences secondaires.

Nous parlons beaucoup d'autonomie fiscale, mais la Constitution mentionne l'autonomie *financière* des collectivités territoriales. D'un strict point de vue constitutionnel, cela n'implique donc pas nécessairement des impôts dont les collectivités pourraient maîtriser les taux.

Enfin, je partage les doutes de Claude Raynal quant à la capacité de l'État à compenser la baisse de la taxe d'habitation. Je pense qu'il y aura inévitablement une pression

bien plus forte sur les dépenses, maintenant détachées des recettes, dans le cadre de la contractualisation.

M. Marc Laménie. – À titre personnel, je pense que la disparition de la taxe d'habitation était une mauvaise idée. La situation financière des collectivités territoriales reste délicate aujourd'hui. Cela me rappelle la suppression de la taxe professionnelle en 2010 : le résultat, quelques années après, est-il au rendez-vous ? La réponse n'est pas simple. Je pense aussi à la « vignette automobile » qui, jusqu'aux années 2000, constituait une ressource pour les départements. En bref, l'État va devoir trouver des solutions.

M. Julien Bargeton. – Je suis visiblement l'un des seuls ici à ne pas regretter la disparition de la taxe d'habitation.

Je partage bien entendu le consensus qui se dégage sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Nous ne sommes d'ailleurs pas obligés de respecter la répartition de 70 % pour le bloc communal et de 30 % pour le bloc intercommunal. Pourquoi ne pas prévoir une affectation de 100 % aux communes et trouver une autre recette liée à l'activité économique pour les intercommunalités ?

Au-delà des grands équilibres – les 10 milliards d'euros et les 13 milliards d'euros évoqués –, il faudra être vigilant à ce qui se passe au niveau de chaque territoire, où les effets sur la taxe d'habitation, d'une part, et sur la taxe foncière, d'autre part, peuvent ne pas correspondre.

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est indispensable. Souvenons-nous toutefois que la révision des valeurs locatives des locaux professionnels a pris dix ans, et qu'il a fallu prévoir des planchers et des coefficients. Le sujet devient extrêmement sensible dès qu'on rentre dans les détails, car les transferts de charges sont inévitables. Nous pourrions travailler sur le sujet.

Je partage également l'idée d'explorer la piste d'une affectation d'une part de la CSG aux départements. À titre purement personnel, je dois dire que j'ai toujours été extrêmement réticent au transfert des aides sociales obligatoires aux départements. Avec la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la recentralisation de ces aides au niveau national serait beaucoup plus logique. La réforme à venir pourrait en être l'occasion : il serait dommage de ne traiter que des ressources, et pas des dépenses.

Enfin, je partage les propos qui ont été tenus sur les taxes adossées à la taxe d'habitation – et qui disparaîtront avec elle. Je pense notamment aux taxes sur les résidences secondaires, sur les logements non occupés et sur les logements vacants. Peut-être la suppression de la taxe d'habitation pourrait-elle constituer une occasion de réfléchir à la fiscalisation de ces logements inutilisés, qu'on appelle parfois les « lits froids ». Le sujet est aussi lié à celui des plateformes de type *Airbnb* dans les grandes villes. Les collectivités ne doivent pas perdre ces ressources.

M. Patrice Joly. – Pour paraphraser Alphonse Allais, on nous demande avec ce groupe de travail de « demander plus à l'impôt et moins au contribuable ».

Il me semble qu'il manque à notre réflexion la notion de prélèvement local global. Le produit des ventes de biens et services – les tarifs des services publics locaux – représente environ 15 milliards d'euros de recettes, ce qui n'est pas négligeable par rapport aux

80 milliards d'euros de l'ensemble. Il faut les intégrer à notre réflexion, d'abord parce que cela peut représenter des recettes importantes – entre 20 % et 28 % des recettes locales, souvent davantage pour les collectivités rurales –, et ensuite parce que c'est l'un des derniers liens entre les contribuables et les services publics locaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette ressource figure bien dans le document distribué, sous la rubrique « autres ressources ».

M. Patrice Joly. – Derrière la question du lien entre le contribuable et les services publics locaux, c'est la question de l'enjeu démocratique qui est posée. C'est un élément fondamental, qu'on ne peut pas balayer d'un revers de main.

J'accueille favorablement l'idée de lier les nouvelles recettes à la nature des compétences exercées – par exemple la CSG pour les compétences en matière sociale.

En revanche, je ne me satisfais pas du maintien de l'ordre établi, permis par le principe de compensation exacte des ressources existantes. La réforme de la fiscalité locale doit être l'occasion d'aller plus loin en matière de péréquation.

M. Michel Canevet. – On ne peut que regretter la suppression de la taxe d'habitation, mais une fois la décision prise, il faut trouver une solution pour compenser la perte de recettes du bloc communal. Je note d'ailleurs que l'hypothèse d'une croissance de 4 milliards d'euros en cinq ans du produit de la taxe d'habitation semble excessive...

Je ne suis pas très favorable au transfert de fractions d'impôts nationaux au bloc local. Je souscris au transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à condition de réviser les valeurs locatives ; mais pour l'intercommunalité, il pourrait leur être attribué la part départementale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dans la mesure où les départements n'ont plus la compétence économique. L'architecture globale serait ainsi simplifiée. Le groupe de travail pourrait étudier cette hypothèse.

Enfin, il me semble qu'il faut également se pencher sur la question de la redevance audiovisuelle, qui figure aujourd'hui sur la feuille d'imposition de la taxe d'habitation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rappelle tout d'abord que le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au niveau communal ne pose pas de difficulté importante techniquement, il en a déjà été fait ainsi en 2010 pour la taxe d'habitation.

Le travail que je vous ai présenté est un rapport d'étape, qui présente un scénario pragmatique. Les finances locales dans leur ensemble sont à bout de souffle : les exonérations se multiplient, les dotations sont réparties d'une façon qui interroge et la péréquation est censée corriger cela à la marge. On n'y comprend plus rien ! Il faut tout revoir, tout remettre à plat. Mais à ce stade, dans le temps imparti, le seul objectif du groupe de travail a été de trouver une modalité satisfaisante de compensation. La perte du lien entre le citoyen et le financement des services publics me semble le principal inconvénient. Faut-il, comme le propose Jérôme Bascher, remettre une partie de la taxe foncière à la charge des locataires, comme c'est le cas aujourd'hui pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ? Tout est possible, mais cela revient malgré tout à recréer une forme de taxe d'habitation.

Christine Lavarde évoquait la lisibilité pour le contribuable : aujourd'hui, quand il achète des pommes, le contribuable finance déjà les collectivités territoriales, en s'acquittant de la TVA qui finance la dotation globale de fonctionnement. Je rappelle en effet que la fiscalité directe locale ne représente que la moitié des ressources du bloc communal.

Je le répète, ce scénario n'est pas le meilleur, mais le moins mauvais. Ce que nous devons absolument exclure c'est une compensation par des dotations. Il vaut mieux une fraction d'impôts nationaux. Il y a encore des sujets à travailler et j'ai bien entendu le souhait d'étudier la répartition de la compensation entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le transfert de la part départementale de la CVAE n'a pas été étudié à ce stade, les départements perdant déjà le foncier bâti. Dans le cadre d'une refonte totale des finances locales, nous pourrions étudier cette piste, mais aujourd'hui la solution la plus acceptable me semble être celle que je vous ai présentée. Les communes conservent un lien direct avec le contribuable à travers le foncier bâti et une augmentation de la population qui implique par exemple de construire des écoles – et impliquera bien une hausse des ressources fiscales.

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

**Projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 –
Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 659 (A.N. XV^e législature) relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, et nomme M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis.

**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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin le rapport d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 9 août 2017 portant transposition de la directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, communément appelée « DSP 2 », afin d'élaborer le texte de commission qui sera examiné en séance publique le 22 mars prochain.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Vous vous souvenez tous que nous avons organisé une audition commune il y a un mois, qui a réuni les représentants du Trésor, de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ainsi que des acteurs du marché des services de paiement.

Les banques ont longtemps bénéficié d'un monopole sur la fourniture des services de paiement ainsi que sur l'émission et la gestion de la monnaie électronique. La directive sur

les services de paiement de 2007 et la directive « monnaie électronique » de 2009 y ont toutefois mis fin, dans le but de stimuler l'innovation et la concurrence et de faire émerger un véritable marché intérieur des paiements à l'échelle européenne.

Ainsi, de nouvelles catégories d'acteurs, bénéficiant de contraintes prudentielles allégées, établissements de paiement ou établissements de monnaie électronique, peuvent désormais concurrencer les banques sur ces segments de marché. Du porte-monnaie électronique Monéo au compte Nickel – peut-être Orange demain –, de nombreux exemples témoignent des vertus de cette mise en concurrence, de nouveaux produits enrichissant l'offre traditionnelle. Les banques conservent en revanche le monopole des opérations de crédit et de réception des dépôts, compte tenu des risques.

C'est dans ce nouveau paysage que s'inscrit la deuxième directive sur les services de paiement, qui vise à prendre en compte les nombreuses évolutions intervenues depuis 2007. Aujourd'hui, 40 % des 1 400 *fintech* interviennent dans ce secteur ! Le principal bouleversement tient à l'apparition d'acteurs proposant aux utilisateurs d'accéder aux données de l'ensemble de leurs comptes et d'initier des ordres de paiement, hors de tout cadre réglementaire. Il s'agit des agrégateurs et des initiateurs, qui nous proposent, *via* un ordinateur, une tablette ou un téléphone portable, d'accéder à tous nos comptes dans divers établissements bancaires et de transmettre nos ordres de paiement.

Le nombre d'utilisateurs de ces nouveaux services a connu une croissance rapide : en France, 4 millions de consommateurs ont déjà eu recours à un agrégateur et 2,5 millions à un initiateur de paiement.

Le droit est en retard sur les pratiques. Les utilisateurs communiquent aux prestataires leurs identifiants et codes d'accès : en cas de fraude, ils sont donc seuls responsables. C'est pourquoi la directive de 2015 a eu pour objectif d'actualiser le cadre juridique et améliorer le fonctionnement du marché intérieur des paiements.

Quatre séries de mesures peuvent être distinguées. La première vise à reconnaître les nouveaux acteurs et à encadrer leurs relations avec les gestionnaires de compte et les utilisateurs. Pour exercer leurs activités, les agrégateurs et les initiateurs de paiement doivent désormais obtenir un agrément ou s'enregistrer auprès de l'*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*. Ils doivent souscrire une assurance, afin de pouvoir faire face à leurs responsabilités en cas de fraude.

Les prestataires sont également tenus de communiquer avec le gestionnaire de compte à travers un canal de communication sécurisé et standardisé : ils accèdent ainsi aux comptes de paiement en étant identifiés. La directive renvoie néanmoins aux normes techniques de réglementation le soin de préciser les modalités concrètes de fonctionnement des interfaces de communication : nous y reviendrons.

Une deuxième série de mesures vise à renforcer les exigences de sécurité pour les gestionnaires et les utilisateurs de l'ensemble des paiements électroniques. Les fraudes sur internet sont nombreuses. La directive rend donc obligatoire le recours à l'authentification forte du payeur pour toute opération. Le prestataire, avant d'autoriser le paiement, doit identifier l'utilisateur à l'aide de deux facteurs distincts parmi la possession, la connaissance et l'inhérence. Aujourd'hui déjà, les banques françaises demandent souvent à l'utilisateur, en complément de ses identifiants bancaires habituels, d'entrer un code unique, ponctuel, envoyé sur son téléphone mobile.

Une troisième série de mesures vise à lutter contre le risque d'arbitrage réglementaire. En effet, les services de paiement constituent un domaine privilégié d'utilisation du « passeport européen », système d'agrément unique indispensable à l'émergence d'un véritable marché européen des paiements, mais qui peut aussi encourager la migration des acteurs financiers vers d'autres États membres où la réglementation est plus laxiste. La directive comporte plusieurs dispositions visant à juguler ce risque. La plus spectaculaire rompt avec la logique traditionnelle en vertu de laquelle l'établissement exerçant à l'étranger dans le cadre du passeport européen reste placé sous le contrôle de son État membre d'origine. Elle permet à l'autorité de contrôle de l'État d'accueil de prendre des mesures conservatoires dans les situations d'urgence. Cela va dans le bon sens !

Enfin, une quatrième série de mesures vise à garantir un meilleur niveau de protection aux consommateurs dans leurs relations avec les prestataires de services de paiement. Ainsi la responsabilité de l'utilisateur n'est plus engagée qu'à concurrence d'un montant de 50 euros en cas d'opération non autorisée consécutive à un vol, à la perte ou au détournement d'un instrument de paiement, contre 150 euros précédemment.

La directive « DSP 2 » devait être transposée en droit national avant le 13 janvier 2018. La loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 avait par conséquent habilité le Gouvernement à procéder aux adaptations législatives par ordonnance. La publication de l'ordonnance le 9 août 2017 a permis de respecter les délais de transposition. Le présent projet de loi, qui comportait initialement six articles, vise principalement à ratifier l'ordonnance - c'est l'objet de l'article 1^{er}, les articles 2 à 6 opérant des coordinations et corrections complémentaires.

Sur le fond, l'ordonnance transpose de manière globalement fidèle la directive et elle fait bon usage des marges de manœuvre laissées aux États membres – en particulier en imposant la désignation d'un point de contact central aux prestataires étrangers utilisant le « passeport » européen et en maintenant une procédure simplifiée d'agrément pour les établissements dont le volume prévisionnel d'activité est limité.

C'est, me semble-t-il, une analyse partagée par la commission des affaires européennes, qui a chargé notre collègue Jean-François Rapin d'examiner si l'ordonnance comprenait des éléments de « sur-transposition », conformément à la procédure expérimentale décidée par la conférence des présidents.

Je vous proposerai toutefois neuf amendements techniques aux articles 2 à 4, qui visent à améliorer la cohérence avec la directive des dispositions du code monétaire et financier issues de l'ordonnance et à corriger des erreurs de référence, ainsi qu'un amendement de coordination à l'article 6, qui concerne l'application outre-mer. Sous réserve de leur adoption, la ratification de l'ordonnance ne me semble pas poser de difficulté.

Je souhaite toutefois évoquer les comptes autres que les comptes de paiement, car c'est un sujet de préoccupation majeur. L'ordonnance se borne à transposer la deuxième directive sur les services de paiement : ses dispositions s'appliquent aux seuls comptes courants. Or les agrégateurs incluent l'ensemble des comptes et produits d'épargne, pour offrir aux utilisateurs une vision consolidée de leurs finances personnelles et leur permettre de passer des ordres. Ainsi, 80 % des comptes agrégés par les nouveaux acteurs ne sont pas des comptes courants, et ils ne sont donc pas couverts par la directive ; l'utilisateur demeure seul responsable s'ils sont hackés, siphonnés, ou amputés d'un prélèvement frauduleux.

Il n'apparaît pas souhaitable d'étendre les dispositions de la directive à l'ensemble des comptes et produits d'épargne comme l'ont proposé certains députés, ce chantier devant être mené au niveau européen, compte tenu notamment de ses implications en termes de concurrence. Pour autant, la question de la responsabilité en cas de fraude ne peut être laissée sans réponse. Il serait déraisonnable de faire courir aux utilisateurs un tel risque jusqu'à l'adoption d'une nouvelle directive, d'autant que les montants en jeu sont supérieurs à ceux de comptes courants.

Je vous proposerai donc un article additionnel pour garantir la possibilité pour l'utilisateur d'obtenir un remboursement auprès du prestataire tiers en cas de fraude, la plateforme étant soumise à une obligation d'assurance complémentaire.

J'en viens aux articles introduits par l'Assemblée nationale. Deux sujets nouveaux ont émergé. Le premier concerne les modalités d'entrée en vigueur des nouvelles exigences de sécurité renforcées. Ces dernières ne seront applicables qu'à partir du 1^{er} septembre 2019 au niveau européen. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel autorisant le pouvoir réglementaire à déterminer pour la France des modalités transitoires de communication sécurisée. Je souscris pleinement à cette volonté d'accélérer la sécurisation des connexions, mais il convient de mieux inscrire les règles transitoires dans le sillage des normes techniques européennes. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Autre sujet nouveau, la pratique dite du « *cashback* ». L'article 1^{er} *bis* du projet de loi, introduit à l'initiative du Gouvernement, ouvre la possibilité pour les commerçants de fournir des espèces au consommateur à l'occasion du règlement d'un achat. On paie un plein de carburant, on retire en même temps des espèces. C'est une concurrence pour les distributeurs automatiques de billets, mais ceux-ci disparaissent dans bien des territoires, notamment ruraux... Le système permet aussi au commerçant d'optimiser la gestion de son fonds de caisse. Ce service n'a pas été mis en œuvre en France mais il est largement utilisé dans des pays voisins. Il s'agit d'une simple possibilité ouverte au commerçant. En outre, les opérations professionnelles sont exclues du dispositif et un décret fixera un plancher appliqué à l'opération d'achat et un plafond à la délivrance d'espèces, afin de limiter les risques de blanchiment et de mise en circulation de faux billets. Bref, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale me semble suffisamment équilibré pour être adopté en l'état.

Je vous proposerai d'adopter le projet de loi modifié par ces douze amendements.

M. Bernard Lalande. – Dans l'agrégation de tous les comptes, le danger se situe dans l'information fournie sur les comptes d'épargne et produits de placement. Au nom de la protection des données personnelles, nous devons être vigilants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Oui ! L'intérêt de l'agrégateur est aussi de proposer des produits d'épargne ou d'assurance à des taux plus attrayants que ceux des placements de l'utilisateur - il les connaît. La directive est incomplète en ne couvrant pas les autres comptes que les comptes courants. N'attendons pas une hypothétique troisième directive : imposons une assurance, les professionnels nous ont dit qu'ils l'acceptaient.

M. Bernard Lalande. – Un logiciel vous proposera par exemple un arbitrage entre des euros et des *bitcoins*, et il suffira d'un simple clic pour l'accepter. Le résultat financier est aléatoire pour l'utilisateur mais l'agrégateur, lui, percevra sa commission quoi qu'il arrive. L'amendement du rapporteur général est vraiment bienvenu.

M. Marc Laménie. – Je m’interroge sur l’avenir des chèques. Nombre de commerçants n’en veulent plus. Quant au paiement en espèces, il est limité, s’agissant des trésoreries publiques. Je comprends les objectifs de lutte contre la fraude et de sécurisation des règlements, mais *quid* de ces moyens de paiement ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’érosion du chèque est manifeste et la Suède envisage la disparition des espèces à brève échéance. En Allemagne, il n’en va pas de même. C’est une question culturelle.

Les virements électroniques sont généralement gratuits, mais le virement européen nouvelle version sera plus intéressant. Le *cashback* se pratique dans beaucoup de pays, il accroît la diversité des moyens de paiement au profit du consommateur.

M. Jean-François Rapin. – Le rapport de la commission des affaires européennes est paru. Effectivement, nous n’avons pas décelé de « sur-transposition ». Et nous avons formulé les mêmes conclusions que le rapporteur général sur l’agrégation des comptes d’épargne. Il est dangereux d’attendre une autre directive. Enfin, le *cashback* est un apport de services utile, dans les territoires ruraux en particulier.

Mme Fabienne Keller. – La directive a été adoptée en 2015, il y a plus de deux ans : la transposition n’est pas très rapide ! Pourtant elle n’était pas une surprise, puisqu’elle avait donné lieu à plusieurs années de négociation. Y a-t-il aujourd’hui encore des textes en gestation, sur lesquels il serait souhaitable d’anticiper, voire d’influer en amont, lors du processus d’élaboration, pour être plus efficaces ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’application de la directive de 2015 était différée à 2018. Il n’y a pas de directive à venir sur le sujet. Celle sur le paquet bancaire se profile à l’horizon, mais ce n’est pas pour tout de suite.

M. Alain Houpert. – Je déplore la rupture d’égalité concernant les modes de paiement des impôts. Au-delà de 2 000 euros, le virement bancaire est obligatoire : il faut donc avoir accès à un ordinateur. Mais la dématérialisation et le haut débit ne sont pas une réalité dans tous les territoires ni dans tous les foyers français. L’obligation de posséder un ordinateur est-elle inscrite dans la Constitution ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Payez par chèque et formez une question prioritaire de constitutionnalité s’il est refusé ! Vous pourriez faire la même remarque pour la télédéclaration, dont le seuil est abaissé année après année. Certes, à la différence des moyens de paiement, une exception est prévue pour les personnes qui ne possèdent pas d’ordinateur. Cependant, on peut toujours se rendre dans les services des impôts et les trésoreries et déposer un chèque ; mais on ne peut plus l’envoyer par voie postale. Seules les créances publiques de moins de 300 euros peuvent encore être payées en espèces ; au-delà, sont acceptés le virement bancaire, le prélèvement, ou le chèque apporté sur place...

M. Alain Houpert. – Est-il inscrit dans la Constitution que l’on doit posséder une voiture pour se déplacer jusqu’au centre des impôts ?

M. Arnaud Bazin. – Quel est l’impact sur les agrégateurs français des mesures proposées dans l’amendement, certes utile, du rapporteur général ? Ne vont-elles pas handicaper les professionnels de notre pays ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous avons consulté la Fédération bancaire française et surtout les *fintech*, qui nous ont indiqué que le système d'assurance complémentaire leur convient. Ils n'y voient pas un obstacle à la concurrence et veulent garder la confiance de leurs utilisateurs. Le plus gros d'entre eux a déjà souscrit une assurance volontaire. Ce que je vous propose est une bonne solution, car nous ne pouvons laisser persister une zone grise. L'ACPR a souligné que les utilisateurs pouvaient la consulter pour vérifier que l'agrégateur était agréé : mais il faut un minimum de connaissances pour y penser !

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous avons adopté hier, dans le cadre de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, un amendement reportant le télépaiement et la télédéclaration à 2025 dans les zones blanches, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je doute de son maintien dans le texte définitif, si le Gouvernement y est hostile...

M. Emmanuel Capus. – Le Gouvernement s'est opposé à cette disposition en considérant qu'elle est inutile, et même restrictive, puisque toutes les personnes, quel que soit le lieu où elles habitent, peuvent continuer à faire une déclaration papier si elles n'ont pas accès à un ordinateur – et ce, sans limitation dans le temps. Du reste, il a souligné l'incertitude de savoir où commence et où s'arrête une zone blanche.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les procédures administratives électroniques sont de plus en plus fréquentes, sans qu'aucune assistance aux personnes âgées ne soit prévue. Je songe au scandale des contraventions à Paris, aux réclamations traitées par des robots au téléphone, au mur administratif auquel on se heurte lorsque l'on veut expliquer sa situation, aux horaires d'ouverture restreints dans les centres des impôts... Je suis favorable à la dématérialisation des procédures, à la modernisation mais conservons de l'humain ! L'accueil physique des personnes qui ont besoin d'assistance doit demeurer.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je souscris à l'amendement sur les agrégateurs. Mais quel espoir pouvons-nous avoir d'une solution européenne ? N'y a-t-il pas une initiative à prendre à ce sujet ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Le droit va moins vite que la technique. Les services se développent en dehors d'un cadre juridique, celui-ci intervenant après coup. En l'espèce, il n'y a aucune « DSP 3 » en perspective, donc pas de solution avant plusieurs années. Voilà pourquoi nous utilisons le présent projet de loi.

M. Claude Nougéin. – Le montant de retrait moyen dans le *cashback* n'est pas très élevé : entre 80 et 150 euros. Les banques ne sont pas fâchées que les commerçants se chargent de cette mission à leur place ! Le risque de blanchiment est faible, mais *quid* de la sécurité ? Les attaques de banque à main armée sont de plus en plus rares, mais ces agressions se déplacent à présent chez les boulangers, les épiciers, qui peuvent avoir 1 000 euros en caisse. On tue parfois pour moins que cela !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Le *cashback* est proposé par les commerçants qui le souhaitent, notamment parce qu'ils gèrent ainsi leur fonds de caisse, attirent des clients et perçoivent une commission. Les banques y ont intérêt... mais elles perdent quand même la commission de retrait.

Quand on lit la presse locale, on est affolé d'apprendre pour quels dérisoires butins les commerçants sont parfois attaqués par des individus armés... Le montant des retraits sera limité, et bien inférieur à 1 000 euros.

M. Jean-François Husson. – Il faut analyser le *cashback* sous l'angle de l'aménagement du territoire, car les banques ferment sans préavis leurs agences, dans les territoires urbains aussi bien que ruraux. Il y a là une question de survie économique, car personne n'est préparé à de tels bouleversements.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les banques sont la sidérurgie de demain... Les tâches répétitives sont mécanisées, les conseillers remplacés par des « robots-conseillers », les établissements traditionnels sont concurrencés par des acteurs nouveaux, proposant toute la gamme des services bancaires, comme Orange en a l'intention, ou simplement l'agrégation des comptes. Les réseaux bancaires seront largement rétrécis, des fermetures massives sont à prévoir.

M. Vincent Éblé, président. – Lors de notre table ronde, il y a deux ans, sur l'avenir de la banque de détail, nous n'avions malheureusement pas réussi à obtenir un éclairage déterminant sur les évolutions de la couverture territoriale des réseaux bancaires.

EXAMEN DES ARTICLES

L'article 1^{er} est adopté sans modification, de même que l'article 1^{er} bis.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié est le plus innovant. Il vise à garantir le remboursement en cas de fraude, y compris sur les comptes autres que courants, grâce à l'obligation d'assurance et l'immatriculation.

L'amendement n° COM-1 rectifié est adopté et devient l'article 1^{er} ter A.

Article 1^{er} ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-2 précise l'objet du décret, concernant les modalités de communication entre utilisateurs, prestataires d'information sur les comptes, services d'initiation de paiement et gestionnaires des comptes : les conditions transitoires doivent être conformes aux normes sécurisées prévues par l'acte délégué.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

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

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-3 est une mise en cohérence de l'article L. 133-10 du code monétaire et financier avec l'article 79 de la directive, concernant les frais susceptibles d'être facturés par les prestataires de services de paiement au titre du refus de l'exécution d'un ordre.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise également à mettre l'article L. 133-17-1 du code monétaire et financier en cohérence avec l'article 68 de la directive.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *Idem* pour l'amendement COM-5 qui modifie l'article L. 133-21 du code monétaire et financier s'agissant des conditions de responsabilité du prestataire de services de paiement en cas de non-exécution d'une opération de paiement.

L'amendement n° COM-5 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il en va de même pour l'amendement COM-6 qui met en cohérence l'article L. 133-22 du code monétaire et financier avec l'article 89 de la directive s'agissant des conditions de remboursement en cas d'opération de paiement mal exécutée et l'introduction du concept d'exécution tardive d'une opération de paiement.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

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

Article 3

L'amendement COM-7 de coordination est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements COM-8, COM-9 et COM-10 sont une mise en cohérence avec la directive sur trois points : restriction du champ de l'exception prévue pour les réseaux limités, retrait de l'agrément, notification de tout changement des conditions d'agrément.

Les amendements COM-8, COM-9 et COM-10 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-11 corrige une erreur de référence.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-12 concerne une coordination pour l'application en outre-mer.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er} Ratification de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 concernant les services de paiement dans le marché intérieur			
Article 1^e bis (nouveau) Encadrement de la fourniture d'espèces à l'occasion d'une opération de paiement			
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	1 rect	Possibilité d'obtenir un remboursement auprès du prestataire tiers en cas de fraude sur les comptes non couverts par la directive	Adopté
Article 1^{er} ter (nouveau) Mobilités transitoires de communication entre prestataires de services de paiement et gestionnaires de compte			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	2	Précision selon laquelle le décret déterminant les conditions transitoires de communication doivent être conformes aux normes sécurisées de communication prévues par l'acte délégué de la Commission européenne	Adopté
Article 2 Corrections apportées aux dispositions de l'ordonnance relatives aux instruments de paiement et à l'accès aux comptes			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	3	Mise en cohérence avec la directive pour l'encadrement des frais susceptibles d'être facturés par les prestataires de services de paiement au titre du refus de l'exécution d'un ordre	Adopté

M. de MONTGOLFIER, rapporteur	4	Mise en cohérence avec la directive	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	5	Mise en cohérence avec la directive concernant les conditions de responsabilité du prestataire de services de paiement en cas de non-exécution d'une opération de paiement	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	6	Mise en cohérence avec la directive concernant les conditions de remboursement en cas d'opération de paiement mal exécutée et l'introduction du concept d'exécution tardive d'une opération de paiement	Adopté
Article 3 Correction d'une erreur de référence			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	7	Amendement de coordination	Adopté
Article 4 Dispositions de coordination et corrections de rédaction au titre II du livre V du code monétaire et financier			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	8	Mise en cohérence avec la directive sur la restriction du champ de l'exception prévue pour les réseaux limités	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	9	Mise en cohérence avec la directive s'agissant de la possibilité pour les autorités nationales de procéder au retrait de l'agrément d'un établissement qui représenterait une menace pour la stabilité du système de paiement	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	10	Mise en cohérence avec la directive s'agissant de l'obligation de notifier tout changement relatif à l'ensemble des conditions d'agrément	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	11	Rectification d'une erreur de référence	Adopté
Article 5 Correction d'une erreur de rédaction concernant les compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution			
Article 6 Dispositions de coordinations et corrections d'erreurs de rédaction relatives à l'application de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2015 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	12	Amendement de coordination	Adopté

La réunion est close à 10 h 35.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 14 mars 2018****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales -
Communication**

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat examinera en séance publique, le 22 mars prochain, selon la procédure d'examen simplifié, le projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui a été envoyé au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Ce protocole instaure un mécanisme permettant aux juridictions nationales suprêmes d'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention et ses protocoles, dans le cadre d'une affaire pendante devant elles.

C'est un sujet sensible : s'il donnera davantage de sécurité juridique au Conseil d'État, à la Cour de cassation et au Conseil constitutionnel, en les prémunissant contre un désaveu par la CEDH, ce protocole constitue un pas supplémentaire dans l'intégration dans notre ordre juridique interne de la jurisprudence de la CEDH. Aussi voulais-je évoquer la question devant vous.

Projet de loi relatif à la protection des données personnelles (procédure accélérée) – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Nous examinons le projet de loi relatif à la protection des données personnelle. L'objet de ce texte est d'adapter la loi « Informatique et libertés » au paquet européen de protection des données personnelles, qui se compose d'un règlement général sur la protection des données (RGPD) et d'une directive spécifique aux traitements mis en œuvre en matière policière et judiciaire.

Ces sujets ne sont pas inconnus de notre commission, qui a la chance de compter parmi ses membres un commissaire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Loïc Hervé. De façon générale, le Sénat s'est distingué ces dernières années en étant particulièrement actif sur ces questions.

Il a d'abord agi au niveau européen. Saluons, à ce propos, le travail mené par notre collègue Simon Sutour, au sein de la commission des affaires européennes, sur l'orientation et les principes directeurs du règlement européen, puis à la commission des lois, où il a été rapporteur sur le règlement, la directive et la résolution votée en séance publique. Dans le cadre de ses travaux de contrôle, le Sénat a également entrepris ces dernières années

une réflexion plus large et nourrie sur les enjeux de souveraineté numérique. En témoignent la mission commune d'information sur la gouvernance d'Internet, dont le rapporteur était notre collègue Catherine Morin-Desailly, qui devrait bientôt présenter un rapport sur l'éducation et la formation numériques. Enfin, au sein de notre commission, lors de la discussion de la loi pour une République numérique, plusieurs dispositions approuvées à l'initiative du rapporteur Christophe-André Frassa avaient justement comme ambition d'anticiper l'entrée en vigueur des nouvelles règles européennes de protection des données – ce qui n'était pas un luxe !

Le règlement européen doit constituer le nouveau cadre de la protection des données personnelles des Européens tout en protégeant la compétitivité des entreprises européennes. Il sera directement applicable à partir du 25 mai, mais son application uniforme est atténuée par l'existence de 56 marges de manœuvre, qui sont autant d'options facultatives ou de dérogations que les États peuvent introduire dans leur droit national.

Il poursuit trois objectifs principaux. D'abord, renforcer les droits des personnes dont les données sont utilisées : le règlement réaffirme les droits des personnes – droits d'accès, d'opposition et de rectification –, introduit de nouveaux droits mieux adaptés à l'évolution des technologies numériques – portabilité des données, droit à l'oubli, lutte contre le profilage, protection spécifique des enfants – et facilite l'exercice de ces droits par des actions par mandataire, voire des actions collectives et le droit à réparation du préjudice subi.

Le deuxième objectif du règlement est de mieux graduer les obligations des acteurs en fonction des risques pour la vie privée. Il met ainsi fin à la plupart des formalités préalables auprès des autorités nationales. En contrepartie, la responsabilité des opérateurs gérant des fichiers est mieux graduée, étalée durant tout le cycle de vie des données. Ce n'est qu'en cas de risque qu'il revient au responsable de réaliser une étude d'impact et de solliciter, au besoin, l'avis du régulateur. Le règlement privilégie le recours à de nouveaux outils de conformité inspirés du droit souple : lignes directrices, codes de conduite spécifiques à certains secteurs et certification. Il généralise la désignation de délégués à la protection des données, dont le rôle, au sein de chaque structure, est d'aider à traiter les réclamations et de conseiller le responsable de traitement en coopération avec le régulateur national. Sa nomination est obligatoire dans plusieurs cas pour le secteur privé, pour les traitements à grande échelle et les données sensibles, et, surtout, pour toute personne publique – ce qui inclut même la plus petite de nos communes !

Le troisième objectif du règlement est de doter les régulateurs de pouvoirs à la mesure des enjeux de souveraineté numérique. Le champ d'application territorial et matériel du droit européen est considérablement élargi : le règlement doit être appliqué non seulement dès lors que le responsable de traitement est établi sur le territoire de l'Union européenne – c'est le critère de résidence – mais il a aussi vocation à s'appliquer hors de l'Union, dès lors qu'un résident européen est visé par un traitement de données, y compris donc par Internet. Les règles de transfert de données personnelles hors de l'Union européenne sont précisées et la coopération entre régulateurs en cas de transferts transfrontaliers est considérablement renforcée, ce qui est bienvenu.

Le règlement instaure des amendes désormais dissuasives en cas de manquement : jusqu'à 10 millions d'euros, ou 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial, chiffres pouvant même être doublés dans certains cas. Les autorités nationales sont ainsi enfin dotées d'outils à la hauteur des moyens des géants du numérique qu'elles sont appelées à réguler.

La directive reprend l'essentiel des principes du règlement et est applicable à tout traitement de données à caractère personnel aux fins de prévention, de détection des infractions pénales, d'enquêtes, de poursuites ou d'exécution de sanctions pénales. Elle doit, pour sa part, être transposée avant le 6 mai 2018.

Le projet de loi a pour but d'adapter notre droit au règlement général, de tirer parti des marges de manœuvre nationales qu'il autorise et de transposer la directive sectorielle. Le Gouvernement a fait le choix symbolique de conserver la loi Informatique et libertés en n'opérant que les modifications strictement indispensables à la mise en œuvre du règlement et de la directive.

Ainsi, les missions de la CNIL sont élargies et ses pouvoirs, renforcés. Le traitement des données dites sensibles reste encadré et des régimes spécifiques plus protecteurs, conservant des formalités préalables, restent prévus pour certains traitements, comme ceux du numéro de sécurité sociale, des données biométriques ou génétiques, des condamnations pénales, des archives ou des données de santé. L'Assemblée nationale a étendu l'objet de l'action de groupe en matière de données personnelles à la réparation des dommages en vue d'obtenir la réparation des préjudices matériels. Les députés ont abaissé à quinze ans l'âge de consentement au traitement des données personnelles, fixé à seize ans dans le projet initial. Certaines décisions administratives individuelles fondées sur des algorithmes sont autorisées. L'importance des conditions de recueil du consentement est réaffirmée, tandis que sont supprimées les dispositions relatives à la portabilité des données, jugées satisfaites par celles, d'application directe, prévues dans le règlement. Les règles applicables au traitement de données à caractère personnel prévues par la directive sont transposées. Le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) est sécurisé en réponse à une décision QPC du Conseil constitutionnel.

Mes amendements ne remettent pas en cause l'objectif global de ce texte mais corrigent de graves lacunes et rééquilibrent certains éléments du dispositif.

D'abord, je souhaite que notre commission réponde aux attentes et aux vives inquiétudes des collectivités territoriales. Ce sont les grandes absentes du projet de loi : pas une ligne ne les mentionne. Elles sont pourtant concernées au premier chef : fichier d'état civil, fichier des cantines scolaires, fichier d'aide sociale, listes électorales, fiscalité locale, cadastre... Elles sont responsables de nombreux traitements sur lesquels elles n'ont souvent pas prise, car ils découlent d'obligations légales.

Sous la menace de sanctions pécuniaires, elles devront assumer seules des coûts importants : nomination d'un délégué à la protection des données, adaptation de certains fichiers existants, renforcement de la sécurité en cas de données sensibles, réponse à l'exercice des nouveaux droits des particuliers... Les discussions à l'Assemblée nationale n'ont malheureusement pas permis de corriger les lacunes initiales du texte, car si les députés sont restés attentifs, à juste titre, au sort des TPE-PME, les collectivités territoriales ont été totalement négligées dans les débats.

Face à cette situation, je vous proposerai de prévoir que la CNIL adapte les normes qu'elle édicte et les informations qu'elle diffuse aux besoins et aux moyens des collectivités, notamment des plus petites d'entre elles, de dégager de nouveaux moyens pour aider les collectivités à se conformer à leurs nouvelles obligations, de faciliter la mutualisation des services numériques entre collectivités, et de réduire l'aléa financier, en supprimant – comme pour l'État – la faculté pour la CNIL d'imposer aux collectivités des amendes

administratives et en reportant de deux ans l'entrée en vigueur de l'action de groupe en réparation des préjudices subis en matière de données personnelles.

Ensuite, même si je suis consciente du caractère extrêmement délicat du choix à opérer ici, je vous proposerai de rétablir à seize ans l'âge du consentement numérique autonome, dans l'attente d'un rapport du Gouvernement nous éclairant sur les pratiques et les risques ou des résultats des travaux en cours au Sénat. Il me semble aussi nécessaire de mieux encadrer la faculté pour l'administration de prendre des décisions individuelles sur le seul fondement de traitements automatisés de données.

Je vous proposerai également de rééquilibrer la procédure d'action de groupe en réparation des préjudices. Sans la remettre en cause, il nous faut entendre l'inquiétude des petits opérateurs, collectivités territoriales comprises : chacun s'accorde à dire qu'ils ne seront pas prêts pour appliquer le règlement européen dès le 25 mai 2018 et ils pourraient être mis à terre par une condamnation pécuniaire trop lourde – sans compter les risques d'abus de droit, de quérulence ou d'extorsion. Pour apaiser ces craintes, je vous proposerai notamment de différer de deux ans l'entrée en vigueur de l'action de groupe en réparation des préjudices, pour laisser le temps aux responsables de traitement de s'adapter, et d'imposer l'agrément préalable des associations de protection de la vie privée pour que celles-ci puissent introduire une action de groupe, afin de s'assurer de leur sérieux et de leur indépendance.

Je souhaite solennellement attirer l'attention de notre commission sur le grave problème que va poser l'insuffisance des moyens de la CNIL : déjà très sollicitée, elle ne disposera pas des capacités matérielles et humaines de faire face à sa nouvelle charge de travail. Les quelques mesures visant à faciliter son organisation interne ne suffiront pas et nous devons absolument interroger le Gouvernement en séance à ce sujet. Les deux cent personnes qui travaillent à la CNIL représentent un effectif plus de deux fois inférieur à celui dont dispose son homologue britannique.

Je vous ferai aussi diverses propositions pour améliorer la transposition de la directive et garantir la constitutionnalité des fichiers de traitement des antécédents judiciaires.

Enfin, il nous faudra obtenir de sérieuses garanties sur l'orientation de l'ordonnance de recodification destinée à procéder aux nombreuses mises en cohérence que le Gouvernement affirme ne pas avoir eu le temps de réaliser dans le texte présenté. La CNIL et le Conseil d'État ont indiqué que l'illisibilité de ce projet de loi posait un problème d'accès au droit. Le manque d'anticipation du Gouvernement est grave : le contenu de la directive et du règlement étaient connus depuis avril 2016. Il révèle, vis-à-vis du Parlement, une désinvolture inouïe et, vis-à-vis des collectivités territoriales, un mépris abyssal.

Je vous proposerai donc de signifier au Gouvernement notre vive désapprobation en supprimant purement et simplement cette habilitation ; ceci lui laissera le soin, s'il le souhaite, de venir en séance expliquer les raisons de cette impréparation inédite, éventuellement de rétablir l'habilitation sollicitée et de préciser les contours du futur texte résultant de cette ordonnance.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Ce projet de loi applique un règlement et transpose une directive. Les délais sont limités : nous devons avoir transposé la directive avant le 6 mai et le règlement avant le 25 mai 2018. Comme les gouvernements successifs n'ont pas fait preuve de beaucoup de diligence, notre rapporteur propose des mesures transitoires pour que la loi ne s'applique pas de manière brutale.

Actuellement vice-président de la commission des affaires européennes après en avoir été le président, Simon Sutour est un spécialiste reconnu de ces questions. Pour combattre la sur-transposition, la conférence des présidents a récemment décidé que la commission des affaires européennes pourrait présenter des observations sur certains textes législatifs. Nous expérimentons cette nouvelle procédure.

M. Simon Sutour. – Le 21 février dernier, la conférence des présidents a effectivement confié à la commission des affaires européennes, à titre expérimental et pour un an, une mission de veille sur l'intégration des textes européens dans notre législation nationale. C'est à ce titre que cette commission a examiné la semaine dernière, sur mon rapport, ce projet de loi, et a formulé des observations. Sophie Joissains étant aussi membre de cette commission, elle a pris une part active au débat.

Nous avons suivi avec attention l'élaboration de ce règlement général et de cette directive. J'ai présenté deux propositions de résolution européennes et un avis motivé sur ce sujet, qui ont été pris en considération : nous demandons que des dispositions nationales plus protectrices puissent être conservées, que toute personne résidant en France puisse saisir la CNIL, quand bien même le traitement des données aurait lieu dans un autre pays – l'Irlande, par exemple – et qu'ainsi tout citoyen français relève de la CNIL française.

Le projet de loi maintient certains régimes spéciaux protecteurs : il révisé le régime particulier d'utilisation du numéro national d'identification des personnes et certains traitements mis en œuvre pour le compte de l'État, il définit des règles plus protectrices pour les données biométriques et génétiques, il introduit un nouveau dispositif régissant le traitement des données de santé, qui présentent une finalité d'intérêt public.

La commission des affaires européennes relève toutefois que les régimes spéciaux visés et les règles nationales applicables aux données les plus sensibles s'inscrivent bien dans la logique du maintien d'un haut niveau national de protection souhaité par le Sénat, sans excéder les marges de manœuvre ouvertes par le règlement. L'utilisation des données par les services de renseignement n'est toutefois pas évoquée.

La commission des affaires européennes a souligné la charge que représente l'obligation de mise en conformité à très brève échéance pour les petites collectivités territoriales, qui sont souvent dans l'incapacité financière et technique d'y faire face. Et le règlement, d'application immédiate, ne prévoit pas de délai de mise en conformité. Il est donc indispensable de prévoir un accompagnement adapté : nous l'avons évoqué lors de l'audition de la présidente de la CNIL dès novembre 2016.

La commission a insisté sur la nécessité de s'assurer de la protection effective des données et des droits des personnes en cas de transfert vers des pays tiers. Dans son premier rapport sur l'application du *privacy shield*, publié en janvier, la Commission européenne recommande que le Département du Commerce des États-Unis poursuive la sensibilisation des entreprises et mette en œuvre des procédures de vérification de la conformité de celles qui se sont auto-certifiées ; elle demande aussi aux autorités américaines de respecter leur engagement de lui fournir des informations récentes et exhaustives sur des améliorations pouvant s'avérer pertinentes.

Sur l'âge du consentement des enfants, fixé à quinze ans par l'Assemblée nationale selon une approche mesurée qui s'inscrit dans l'une des marges de manœuvre ouvertes par le règlement, la commission est restée neutre : le règlement prévoit une plage de treize à seize ans.

Quant à l'extension de l'action de groupe à la réparation pécuniaire, elle a rappelé qu'il s'agit d'une faculté prévue en droit européen pour d'autres actions de groupe et recommandé qu'elle soit plutôt envisagée au niveau européen et assortie de règles d'enregistrement renforcées des associations.

M. Philippe Bas, président. – Je donne la parole à notre collègue Loïc Hervé, qui représente le Sénat à la CNIL.

M. Loïc Hervé. – Bravo pour ce rapport, qui met en exergue l'aspect politique de ce texte technique. Nous légiférons sous pression, vous l'avez dit. Si les gouvernements précédents avaient pris la mesure du travail à accomplir, nous ne nous verrions pas imposer un tel calendrier – ni un recours aux ordonnances. La France a été en avance, il y a quarante ans, quand l'informatique était à ses balbutiements, avec la création de la CNIL et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). La loi de 1978 et ses grands principes peuvent encore nous inspirer dans les bouleversements que nous traversons. Elle pose le triptyque liberté-sécurité-souveraineté. Liberté, car nos données personnelles, prolongement de notre corps et de notre vie, nous appartiennent, et le législateur doit les protéger. Sécurité, car ces données sont parfois sensibles et peuvent avoir de la valeur. Souveraineté, enfin, car les échanges de données internationaux doivent préserver les intérêts de notre pays et de l'Union européenne.

Ce règlement nous fait passer d'un paradigme administratif, régi par une logique d'autorisation, à un principe de responsabilisation des acteurs. Mais encore faut-il que ceux-ci soient au courant ! Bien des élus locaux ignorent tout du sujet. Le régime des sanctions étant renforcé, nous devons veiller à accompagner les collectivités territoriales. Les associations d'élus et les services déconcentrés de l'État ne se saisissent de la question qu'aujourd'hui. Des mutualisations doivent être mises en place pour faire baisser le coût infligé aux collectivités territoriales.

Quant aux moyens de la CNIL, ils ne sont aucunement à la hauteur des missions qu'on songe à lui confier. Déjà, ses 200 collaborateurs peinent à faire face aux sollicitations dont ils font l'objet sur le RGPD. Vieille de quarante ans, elle devra désormais fonctionner en réseau avec ses homologues européennes ; il faut donc la doter de moyens équivalents.

M. Jérôme Durain. – Nous devons mettre de l'enthousiasme et de l'énergie à traiter ce sujet, même s'il semble très encadré par le calendrier et la procédure. Européen et numérique : deux raisons du désintérêt qui semble l'entourer. Pourtant, les enjeux sont nombreux, et nous sommes en retard. Nous avons des marges de manœuvre, dans lesquelles nous devons nous insinuer. Le secrétaire d'État l'a dit : nous sommes tous intéressés à nos traces numériques. Le Sénat, chambre des libertés et représentant des collectivités territoriales, a une double raison de s'emparer du sujet. Il faudra muscler l'arsenal contre les entreprises, qui contreviendront à la loi. En créant la CNIL, nous avons été précurseurs et il nous faut rester à la pointe de ces avancées.

Mme Maryse Carrère. – Ce dossier est complexe : il s'agit d'intégrer à notre droit des textes européens. Nous accueillons favorablement le renforcement des prérogatives de la CNIL, qui pourra saisir le Conseil d'État pour obtenir la suspension du transfert de données personnelles. L'abaissement de la majorité numérique à quinze ans nous semble satisfaisant. Nous veillerons à l'effectivité des droits d'information, de recours et de rectification et les sous-traitants devront être soumis aux mêmes obligations que les responsables de traitement. La lisibilité du texte de l'Assemblée n'est pas entièrement

satisfaisante et notre rapporteur rendra certains articles plus intelligibles. Le recours à des ordonnances ultérieures trahit la précipitation du Gouvernement. Dommage ! Les amendements introduisant dans ce texte les collectivités territoriales sont bienvenus. Le groupe RDSE les votera.

Mme Esther Benbassa. – Les fichiers touchés par les services de renseignement entrent directement dans le champ d’application de cette directive et ils n’y sont pas conformes. Le Gouvernement prétend que la sûreté de l’État et la défense ne relèvent pas du droit de l’Union européenne. C’est un argument fallacieux, et la directive devrait au contraire nous conduire à modifier la loi sur le renseignement de 2015.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment les petites collectivités territoriales pourront-elles faire face ? Quand la question s’était posée à propos des fichiers croisés, des règles spécifiques avaient été adoptées pour les communes de moins de 2 000 habitants. Pourquoi ne pas faire de même dans ce texte ?

M. Arnaud de Belenet. – Le sort réservé aux collectivités territoriales nous inquiète, car le règlement s’imposera à elles aussi dès le mois de mai. Madame le rapporteur a présenté deux pistes : les exonérer de certaines sanctions prévues à l’article 6 et les aider à financer et à gérer les outils devenus nécessaires. Nous n’avons que quelques jours pour trouver le moyen de financer ces mesures, dont j’espère qu’elles feront consensus au Sénat.

M. Philippe Bas, président. – Sur le financement, si le Gouvernement trouve une idée géniale, nous saurons lui faire bon accueil ! À l’échelle nationale, ce sont plusieurs centaines de millions d’euros qu’il faut mobiliser. À tout le moins, le Sénat doit veiller à ce que les collectivités territoriales n’aient pas à assumer seules cette charge qui leur est imposée.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – C’est un vrai privilège de travailler ainsi ensemble sur les questions européennes, quelles que soient nos étiquettes politiques. Hélas, le calendrier est serré : l’Assemblée nationale a reçu le texte en décembre, et nous-mêmes en février... Ce projet de loi a le mérite d’uniformiser et d’harmoniser notre droit avec celui de l’Union européenne mais, d’un point de vue légistique, c’est un galimatias improbable qui maintient des dispositions obsolètes de la loi de 1978 – loi que, par ailleurs, nous voulons conserver, car elle a fait de nous des pionniers en Europe – et négligeant d’exploiter les marges de manœuvre qui nous sont laissées. Pas plus que les TPE-PME, les collectivités territoriales ne sont prises en compte. C’est catastrophique : l’Assemblée des départements de France nous indiquait qu’elle avait fait son travail, mais que personne d’autre ne se sentait concerné. Les petites communes reçoivent des devis à 3 000 euros par jour pour des formations ou des mises en conformité ! La CNIL fait ce qu’elle peut pour informer le public, mais personne n’a pris la mesure des investissements à effectuer : devoir d’alerte du responsable de traitement dans les 72 heures, devoir de prévenir toutes les personnes concernées, etc. Il est invraisemblable que la question des collectivités territoriales n’ait pas été abordée, comme si elles n’existaient pas ! Je souhaite qu’elles bénéficient du même régime que l’État, au nom de leur mission de service public et de leurs prérogatives de puissance publique : pas d’amendes de la CNIL, délai de deux ans pour la mise en œuvre de l’action de groupe et accompagnement actif pour s’y préparer par la CNIL, pourquoi pas, par les préfets. Nous proposerons également une solution pour financer les nouveaux outils des collectivités territoriales, qui sera en lien direct avec le produit des amendes de la CNIL. Je vous propose ainsi de ne pas voter l’habilitation, qui témoigne d’un double mépris : pour le Parlement et pour les collectivités territoriales. Nous ne pouvons pas laisser ce sujet de côté, même si le public ne se sent pas, pour l’instant, concerné. « Nul n’est censé ignorer la loi ». Mais bien peu ont conscience des obligations qui vont s’appliquer !

Les fichiers mis en œuvre par l'État qui intéressent la sûreté de l'État et la défense n'entrent absolument pas, madame Benbassa, dans le champ d'application de la directive : le droit de l'Union européenne leur est inapplicable.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – Les amendements COM-28 et COM-27 ont le même objet, mais l'amendement COM-28 me semble mieux rédigé.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-28 répare l'oubli des collectivités territoriales dans ce texte.

L'amendement COM-28 est adopté. L'amendement COM-27 devient sans objet. L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-23 tenons-nous en au RGPD, d'application directe.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-30 rétablit le principe selon lequel seuls les présidents des assemblées parlementaires peuvent consulter la CNIL. Celle-ci est débordée et répond déjà à de nombreuses consultations.

L'amendement COM-30 est adopté. L'amendement COM-15 devient sans objet. L'amendement de précision COM-31 est adopté, ainsi que l'amendement de cohérence rédactionnelle COM-32.

Article 1^{er} bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-33 supprime le formalisme rigide de la procédure de consultation de la CNIL, qui n'a pas lieu d'être calqué sur celui prévu pour le Conseil d'État.

L'amendement de suppression COM-33 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-34 est adopté. L'amendement COM-16 devient sans objet, tout comme l'amendement COM-13.

Article 2 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-35 introduit de la souplesse dans l'organisation interne des travaux de la CNIL – en accord avec elle.

L'amendement COM-35 est adopté.

Article 4

L'amendement de clarification COM-36 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-17 sous réserve d'un sous-amendement : je souhaite y ajouter les mots « à peine de nullité, leurs actes ne peuvent constituer une incitation à commettre une infraction ».

L'amendement COM-17 ainsi que le sous-amendement COM-91 sont adoptés.

Article 5

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-37 donne à la CNIL la souplesse requise pour participer aux nouveaux mécanismes de coopération entre autorités européennes.

L'amendement COM-37 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-38.

Article 6

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-39 préserve les pouvoirs de sanction de la CNIL mais rétablit une gradation pédagogique dans l'enchaînement des mesures pouvant être prononcées.

L'amendement COM-39 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Mon amendement COM-40 exonère les collectivités territoriales et leurs groupements, au même titre que l'État, de l'amende administrative.

L'amendement COM-40 est adopté. L'amendement rédactionnel COM-41 est adopté, ainsi que l'amendement de cohérence COM-42. Les amendements rédactionnels COM-43 et COM-44 et l'amendement d'harmonisation COM-45 sont adoptés.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Un grand nombre de responsables de traitement ne seront pas prêts au mois de mai. Mon amendement COM-47 propose que le produit des sanctions pécuniaires et des astreintes prononcées par la CNIL finance les actions destinées à les aider à se conformer à la nouvelle réglementation. L'argent de la protection des données doit aller à la protection des données.

L'amendement COM-47 est adopté. L'amendement de précision COM-48 rectifié est adopté.

Article 7

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Si l'intention est louable, la liste présentée par les auteurs de l'amendement COM-25 pour les données dites « sensibles » différerait sensiblement de celle résultant du RGDP. Or, l'objet de l'article 7 est justement d'harmoniser la loi Informatique et libertés avec le règlement. Mon avis est donc défavorable.

M. Simon Sutour. – On ne peut réécrire le RGPD !

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis également, pour des raisons similaires, défavorable à l'amendement COM-18.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-49 prend en compte le cas des prestataires et des stagiaires pour les traitements mis en œuvre par les employeurs ou les administrations, qui portent sur des données biométriques nécessaires au contrôle de l'accès aux lieux de travail.

L'amendement COM-49 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'interdiction prévue par l'amendement COM-19 me paraît bien trop générale. Le souhait de prendre en considération des situations de handicap est évidemment louable mais cet amendement est satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Article 9

L'amendement COM-50 rectifié de coordination et de précision est adopté.

Article 11

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-51 maintient le droit existant en matière d'autorisation des fichiers d'infractions pénales, de condamnations ou de mesures de sûreté non mis en œuvre par l'État. Il précise également les conditions dans lesquelles des personnes morales de droit privé peuvent traiter de telles données.

L'amendement COM-51 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-52 prévoit l'anonymat des magistrats et des acteurs d'une procédure judiciaire, afin d'éviter toute atteinte à la liberté d'appréciation des juridictions. Ces dispositions avaient été votées par le Sénat en octobre dernier à l'initiative du président Bas, dans le cadre de l'*open data* des décisions de justice.

L'amendement COM-52 est adopté.

Article 12

L'amendement COM-87 corrigeant une erreur légistique est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il est légitime que les services publics d'archives bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun de la protection des données personnelles. Toutefois, ces dérogations ne trouveront à s'appliquer que dans la mesure nécessaire à l'exercice de leurs missions de service public. Il paraît donc utile qu'un décret en Conseil d'État précise la portée de ces dérogations. Tel est l'objet de l'amendement COM-54.

L'amendement COM-54 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il ne m'apparaît pas justifié de déroger au droit à la rectification de données inexactes en ce qui concerne les traitements mis en œuvre par les services publics d'archives, raison pour laquelle je vous propose d'adopter l'amendement COM-55.

L'amendement COM-55 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-53 prévoit, comme le Gouvernement l'avait initialement souhaité, qu'un décret en Conseil d'État puisse étendre ces dérogations, en tout ou partie, aux autres traitements mis en œuvre à des fins de recherche scientifique ou historique, statistiques ou archivistiques d'intérêt public.

L'amendement COM-53 est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel COM-56 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je propose à ses auteurs de retirer l'amendement COM-1.

L'amendement COM-1 est retiré.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-26.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnel COM-57 et de coordination COM-58 sont adoptés.

Article 14 A

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je vous propose, par l'amendement de suppression COM-59, de maintenir à seize ans l'âge du consentement autonome d'un mineur pour le traitement de ses données personnelles par certains services en ligne. Nous manquons en effet de données précises sur les pratiques et les risques d'Internet en la matière et souhaiterions être mieux informés sur ce sujet, c'est aussi le but de la mission menée par notre collègue Catherine Morin-Desailly.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quels sont les arguments ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Le RGPD fixe par défaut l'âge du consentement à seize ans, en laissant aux États membres la possibilité de l'abaisser jusqu'à treize ans. L'Allemagne et le Luxembourg ont ainsi choisi seize ans, la Grande-Bretagne, treize ans. La France s'était prononcée en faveur de seize ans pendant la négociation du RGPD et lors du dépôt du projet de loi initial. Suivons notre premier choix, quitte à le modifier lorsque nous disposerons d'éléments plus précis.

M. Philippe Bas, président. – Soyons clairs : cet âge correspond à celui auquel un jeune peut consentir lui-même au traitement de ses données personnelles sur Internet. En réalité, les jeunes ont une grande habitude d'aller sur Internet, où la vérification des limites d'âge est quelque peu bancal. Cette disposition sans grande portée pratique ressort plutôt de l'ordre du symbole, et rappelle la responsabilité des parents en la matière.

M. François Pillet. – L'âge de seize ans a également l'avantage de correspondre à celui de l'émancipation éventuelle d'un mineur.

Mme Brigitte Lherbier. – Cette disposition remet-elle en cause ou modifie-t-elle d'une quelconque façon le droit à l'oubli sur Internet ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Nullement. Le sujet du consentement abordé ici est très différent. Seize ans est l'âge par défaut proposé par le RGPD.

M. Loïc Hervé. – Il existe toujours de bonnes raisons de choisir tel ou tel âge. En réalité, de nombreux jeunes ouvrent, avec une fausse date de naissance, un compte Facebook avant l'âge de treize ans. Je partage donc la position de sagesse de notre rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Cette question est finalement un peu un leurre...

Mme Esther Benbassa. – Tout à fait !

Les amendements identiques de suppression COM-59 et COM-11 sont adoptés.

Article 14

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-60 procède à une réécriture globale de l'article 14 relatif aux décisions prises sur le fondement d'algorithmes. Le projet de loi autorise les décisions administratives individuelles prises sur le seul fondement d'un traitement automatisé des données, jusqu'ici prohibées. Sans méconnaître les bénéfices liés à l'usage d'algorithmes par l'administration, il convient de l'encadrer strictement. En effet, une décision automatisée risque d'être aveugle à des circonstances particulières de l'espèce ; le recours aux algorithmes doit donc être réservé à des cas qui n'appellent aucun pouvoir d'appréciation. Un deuxième risque est lié à l'essor de l'intelligence artificielle, qui pourrait conduire à ce que des décisions administratives soient prises sur le fondement de critères que nul ne connaîtrait, l'algorithme les ayant lui-même déterminés et pondérés ; c'est le phénomène des « boîtes noires ». Un risque existe enfin que la programmation des algorithmes destinés à prendre des décisions individuelles n'aboutisse à contourner les règles de fond et de forme qui encadrent l'exercice du pouvoir réglementaire. Ainsi, dans la procédure dite « Admission post-bac », les candidatures des lycéens dans les licences universitaires étaient classées suivant des critères reposant sur une base légale fragile, qui n'avaient jamais été explicités dans un texte réglementaire et qui n'étaient même pas

rendus publics. On ne saurait admettre que l'administration se défausse ainsi de ses responsabilités sur la machine, en jouant de la complexité technique et de la réputation d'infaillibilité des automates pour masquer ses propres choix.

Pour parer à ce triple risque, je vous propose de n'autoriser les décisions administratives individuelles prises sur le seul fondement de traitements automatisés que lorsque ces derniers ont pour objet d'appliquer strictement des dispositions légales ou réglementaires à des faits dont la matérialité et la qualification juridique sont établies sur un autre fondement qu'un tel traitement.

Par ailleurs, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a imposé à l'administration, lorsqu'elle prend une décision individuelle sur le fondement d'un traitement algorithmique, d'en faire mention sur le texte de la décision. Or, il semble que certaines administrations rechignent à se conformer à cette nouvelle obligation de transparence... Afin de les y inciter, je vous propose que le non-respect de cette formalité soit une cause de nullité de la décision.

Je vous propose enfin de corriger une première entorse aux règles de publicité des algorithmes employés par l'administration pour fonder des décisions individuelles, issue d'un amendement du Gouvernement à la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Cet amendement, déposé tardivement en séance publique au Sénat sans que notre commission de la culture ait pu se prononcer, concerne les algorithmes qu'emploieront les établissements d'enseignement supérieur pour classer les candidatures qu'ils auront reçues. Dans l'éventualité où ces algorithmes conduiraient à accepter ou à rejeter des dossiers sans examen, il n'y a aucune raison que ces établissements ne respectent pas les obligations de transparence prévues par le code des relations entre le public et l'administration. La commission de la culture soutient ma proposition.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement est particulièrement important. Je souscris pleinement à l'intention de notre rapporteur, mais je m'interroge sur les dérogations prévues. En réalité, dans la mesure où une décision administrative peut toujours faire l'objet d'interprétations s'agissant de cas particuliers, ces dérogations à l'interdiction des algorithmes devraient être supprimées.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'administration utilise de plus en plus fréquemment les algorithmes. Mon objectif est d'encadrer les plus dangereux, les fameuses « boîtes noires », mais d'autres – je pense à ceux utilisés par l'administration fiscale – ne posent guère de difficulté. Je ne crois pas très crédible de supprimer les dérogations, compte tenu de l'évolution du fonctionnement de nos administrations et du contexte européen.

M. Pierre-Yves Collombat. – Lorsque les algorithmes ne sont qu'un outil, leur utilisation ne me choque pas. Mais ils ne doivent en aucun cas fonder une décision administrative. Un peu comme dans le métro, il est toujours mieux d'avoir un véritable conducteur à bord !

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Le dispositif que je vous propose limite l'utilisation d'algorithmes aux cas où l'administration ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour prendre une décision individuelle, à l'instar de ceux dont use l'administration fiscale pour calculer l'impôt.

L'amendement COM-60 est adopté. L'amendement COM-20 devient sans objet.

Article 14 bis

Les amendements identiques de coordination COM-61 et COM-12 sont adoptés.

Article 15

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Parce qu’il est satisfait par le droit en vigueur, je propose à ses auteurs de retirer l’amendement COM-2.

L’amendement COM-2 est retiré.

Article additionnel avant l’article 16 A

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L’amendement COM-3 prévoit que l’introduction d’une action de groupe peut donner lieu à une médiation pour rechercher une solution amiable au litige. Il est satisfait par le droit en vigueur.

L’amendement COM-3 est retiré.

Article 16 A

L’amendement de précision COM-62 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Afin que la CNIL puisse présenter ses observations devant une juridiction saisie d’une action de groupe, il convient qu’elle soit informée de l’introduction de l’instance par le demandeur. Tel est l’objet de l’amendement COM-63.

L’amendement COM-63 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il convient de laisser aux responsables de traitement, et je pense notamment aux collectivités territoriales les plus petites ainsi qu’aux TPE-PME, le temps de se conformer aux nouvelles obligations issues du RGPD. Il ne faut pas les exposer dès son entrée en vigueur au risque d’affronter une action de groupe en réparation des préjudices causés par leurs éventuels manquements. Je vous propose donc, avec l’amendement COM-64, de prévoir un délai de deux ans.

M. Loïc Hervé. – Les associations d’élus se sont emparées du sujet. Les organisations professionnelles, notamment celles qui œuvrent auprès des TPE-PME, devraient également mettre à profit le délai qui leur est ici offert. Il ne faudrait pas que le même problème se pose encore dans deux ans...

M. Philippe Bas, président. – Effectivement ! Nous portons une attention particulière aux collectivités territoriales et à leurs groupements mais les difficultés sont identiques pour les TPE-PME : leurs obligations sont lourdes et le risque de sanction, réel, quand bien même le projet a été imaginé pour contraindre les grands groupes. Le Gouvernement et la CNIL doivent prendre des engagements pour informer et accompagner ces acteurs.

L’amendement COM-64 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Afin d’éviter la multiplication des recours abusifs, l’amendement COM-65 prévoit un agrément préalable des associations ayant qualité pour introduire une action de groupe en matière de données personnelles, comme cela existe déjà dans les domaines de la consommation, de l’environnement ou de la santé.

L’amendement COM-65 est adopté.

Article 16

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L’amendement de conséquence COM-66 met en conformité l’article 16 avec le droit européen, qui ne permet pas que le mécanisme de mandatement soit réservé aux associations agréées.

L’amendement COM-66 est adopté.

Article 17

L’amendement rédactionnel COM-67 est adopté, ainsi que l’amendement de coordination COM-90.

Article additionnel après l’article 17

M. Philippe Bas, président. – L’amendement *COM-14* de Claude Raynal garantit que les utilisateurs d’un terminal aient le choix de services équivalents offrant de meilleures garanties de protection des données personnelles, lorsque des services de communication au public en ligne sont préinstallés.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il poursuit un objectif louable partagé par nombre d’entre nous. Néanmoins, il s’agit avant tout d’un problème de concurrence et de protection industrielle : le droit des données personnelles ne constitue pas l’outil idoine pour y remédier ; l’Assemblée nationale s’est d’ailleurs heurtée à cette limite. Il pourrait en revanche opportunément être traité au niveau européen dans le cadre de la négociation du prochain règlement *e-privacy*. Je n’y suis pas, à ce stade, favorable.

M. Loïc Hervé. – Je note que les véhicules législatifs sont rares pour traiter cette question, déjà abordée par la présidente de la commission de la culture, Catherine Morin-Desailly, lors des débats relatifs à la loi pour une République numérique. Un débat aura à nouveau lieu en séance publique dans le cadre du présent projet de loi car le sujet est d’importance : Google représente l’outil par défaut sur de nombreux ordinateurs et terminaux mobiles, alors qu’il collecte et monétise les données personnelles à tout va. Qwant propose, en revanche, une démarche plus éthique et respectueuse de la protection des libertés individuelles.

Je partage certes l’analyse juridique de notre rapporteur, mais nous devons faire pression sur le Gouvernement à chaque occasion qui nous est offerte. Le ministère de la justice semble ouvert à cette question. Agissons car l’enjeu est d’importance et les véhicules législatifs trop rares !

M. Jérôme Durain. – Je souscris au plaidoyer de Loïc Hervé. Laissons-nous effectivement la possibilité d’aborder ce sujet en séance publique et de convaincre le Gouvernement !

M. Philippe Bas, président. – Vous avez qualifié, madame le rapporteur, l'objectif poursuivi par cet amendement de « louable ». Peut-être pourriez-vous faire évoluer votre position à la lumière de notre débat ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Soit ! Adoptons cet amendement sous réserve de modifications légistiques mais il conviendra de retravailler sa rédaction lors de la séance publique.

L'amendement COM-14 est adopté avec modifications.

Article 19

Les amendements rédactionnels, de précision et de coordination COM-68, COM-70, COM-71, COM-72, COM-75, COM-76 et COM-77 sont adoptés.

Les amendements COM-5, COM-6 et COM-10 sont retirés.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Conformément aux possibilités offertes par la directive, l'amendement COM-69 rectifié maintient le régime actuel d'autorisation par la CNIL pour les fichiers en matière pénale. Pour des données aussi sensibles, il semble délicat de se passer d'autorisation préalable.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit effectivement d'une tradition française !

L'amendement COM-69 rectifié est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-4 rectifié.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-74 supprime la mention « dans la mesure du possible » relative à l'obligation de vérifier la qualité des données à caractère personnel avant leur transmission à un tiers.

L'amendement COM-74 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-21.

L'amendement COM-21 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Les dispositions envisagées par l'amendement COM-7 ne sont pas prévues par la directive du 27 avril 2017 : elles s'apparenteraient donc à une sur-transposition, raison pour laquelle j'y suis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis favorable aux amendements COM-8 et COM-9 relatifs au délai de rectification et d'effacement des données inexactes.

Les amendements COM-8 et COM-9 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article 19

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement *COM-78* rectifié crée, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation pour la protection des données personnelles, dont le montant par habitant serait décroissant à mesure que la population augmente. L'objectif de cette mesure est de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de faire face aux nouvelles obligations qui leur incombent en tant que responsables de traitement et qui auront un coût élevé, insupportable pour beaucoup de petites communes et intercommunalités. À titre d'illustration, un département s'est récemment vu facturer, par un organisme privé, 28 000 euros pour la livraison de fiches techniques et une revue de conformité sur les seuls fichiers relatifs aux politiques de réinsertion et à l'aide sociale à l'enfance.

M. Philippe Bas, président. – Le dispositif proposé par notre rapporteur est astucieux... et recevable !

M. François Bonhomme. – À combien est estimé l'impact financier de cette mesure ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Selon nos calculs, à 170 millions d'euros.

M. Alain Marc. – Ce dispositif ne risque-t-il pas de conduire à une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités, dont on nous a annoncé la stabilisation pour les trois prochaines années ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il ne s'agit pas de la même enveloppe.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment avez-vous réussi à passer sous les fourches caudines de l'article 40 de la Constitution ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il ne faut pas confondre les prélèvements sur recettes, qui peuvent être prévus à condition d'être gagés, et les augmentations de charges, toujours interdites. Il s'agit toutefois essentiellement d'un amendement d'appel...

M. Philippe Bas, président. – Le régime juridique des amendements parlementaires sur les recettes diffère effectivement de celui applicable aux charges.

L'amendement COM-78 rectifié est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement *COM-79* a pour objet de faciliter la mutualisation des services support des collectivités territoriales et de leurs groupements, en particulier s'agissant de leurs services informatiques. Ces structures sont en effet susceptibles de fournir un délégué à la protection des données commun à plusieurs collectivités ou organismes publics.

M. Loïc Hervé. – Cette proposition, qui favorise la mutualisation des moyens des différentes structures, est essentielle ! Agences départementales, centres de gestion, associations départementales des maires..., les possibilités sont nombreuses. Les collectivités territoriales voient affluer les offres de prestataires privés, qu'il ne faut pas exclure par principe, mais la mutualisation est souvent plus adaptée.

M. André Reichardt. – Pourquoi ces prestations ne seraient-elles pas soumises au droit des marchés publics ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Les prestations de services internes à la sphère publique, dits « *in house* », sont en grande partie soustraites aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

M. Alain Richard. – Les critères de la prestation intégrée étant fixés par le droit européen, j’attire votre attention sur le fait que les prestations offertes par des associations d’élus en sont exclues.

M. Loïc Hervé. – Les associations départementales de maires jouent souvent un rôle majeur en matière d’information des élus, mais elles n’entrent effectivement pas dans le champ de la proposition de notre rapporteur.

L’amendement COM-79 est adopté.

Article 20

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement doit promulguer ce texte d’ici le mois de mai, mais son travail est inachevé et manque cruellement de lisibilité. Pour y remédier, il se propose d’intervenir légistiquement par voie d’ordonnance. Pourtant, il disposait du temps nécessaire à l’élaboration d’un texte convenable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Pour signifier notre désapprobation concernant ces méthodes peu respectueuses du Parlement, l’amendement COM-89 supprime l’habilitation.

M. Simon Sutour. – J’y suis favorable. Nous devons marquer le coup face à tant d’impréparation, même si la France, traditionnellement très en retard en matière de transposition, progresse dans ce domaine. En outre, le texte d’une habilitation doit être clair et précis, ce qui n’est pas ici le cas.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Nous devons inciter le Gouvernement à nous présenter des garanties, notamment au bénéfice des collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends qu’il s’agit là d’un acte politique dans un contexte de débat sur l’usage des ordonnances, mais je ne suis pas opposé à cet outil lorsqu’il s’agit de codification.

M. Loïc Hervé. – Dans le cas présent, ce ne sont pas les ordonnances qui posent problème, mais la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite y avoir recours : il n’a pas su tenir les délais ! Quel mépris pour le travail du Parlement !

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Une codification peut évidemment être réalisée par ordonnance, mais, alors que les collectivités territoriales et les TPE-PME sont directement concernées par le texte, rien n’a été fait en amont auprès d’elles et le Parlement a été saisi au dernier moment. Cette situation n’est pas acceptable. Elle suscite une vive inquiétude quant au contenu de l’ordonnance, qui devrait être prise à droit constant, respecter les collectivités et garantir l’applicabilité des mesures dans les outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Au-delà de la codification, l'ordonnance doit procéder à un toilettage complet de la loi de 1978. L'exigence de droit constant n'est nullement mentionnée à ce stade.

M. Alain Richard. – La formulation générale s'agissant du droit constant autorise le rédacteur à réaliser les corrections indispensables en droit européen et à supprimer les dispositions obsolètes. Il faut reprendre cette formule, d'autant que la loi de 1978 réformée en 2004 par le droit européen de la protection des données est d'excellente qualité.

L'amendement de suppression COM-89 est adopté et l'amendement COM-22 devient sans objet.

Article 20 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-24.

M. Christophe-André Frassa. – Je vous remercie ! La loi pour une République numérique prévoyait la portabilité des données non personnelles et leur possible récupération par les consommateurs. L'article 20 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale, tend à supprimer cette disposition. Mon amendement a pour objet de la maintenir car elle permet de limiter la puissance des plateformes au profit des consommateurs.

L'amendement de suppression COM-24 est adopté.

Article 21

Les amendements de coordination et de cohérence COM-88 et COM-80 sont adoptés.

Article 23

L'amendement COM-81 supprimant l'allongement du délai de réponse et l'amendement COM-82 de clarification sont adoptés.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-83 vise à offrir les mêmes droits aux personnes relaxées qu'à celles bénéficiant d'un classement sans suite pour insuffisance de charges.

M. André Reichardt. – Pourquoi devrait-on limiter l'effacement des données personnelles à certains types de non-lieu ou de décisions de classement sans suite ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je vous propose de modifier la rédaction de mon amendement pour prendre en considération votre remarque.

M. André Reichardt. – Pourquoi, en outre, prévoir une exception à cet effacement au bon vouloir du procureur de la République ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Le procureur peut souhaiter que les informations sur un individu soient conservées dans l'éventualité d'enquêtes futures.

L'amendement COM-83 rectifié est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L’amendement COM-84 clarifie le fait que, pour les personnes condamnées, la demande d’effacement ou de rectification peut être formée lorsque ne figure plus aucune mention de nature pénale dans le bulletin n° 2 du casier judiciaire en lien avec la demande d’effacement. En effet, le casier judiciaire mentionne également des décisions disciplinaires, commerciales ou administratives, qui n’ont pas vocation à empêcher une personne de demander l’effacement des données relatives aux infractions pénales.

L’amendement COM-84 est adopté.

Article 23 bis

L’amendement de coordination COM-85 est adopté.

Article 24

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Par cohérence, l’amendement COM-86 reporte de deux ans l’entrée en vigueur de l’article 16 A du projet de loi relatif à l’action de groupe en réparation de préjudices subis en matière de données personnelles.

L’amendement COM-86 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Missions et outils de la Commission nationale de l’informatique et des libertés			
Mme JOISSAINS, rapporteur	28	Meilleure prise en compte des collectivités territoriales par la CNIL	Adopté
M. PATRIAT	27	Meilleure information des collectivités territoriales par la CNIL	Satisfait ou sans objet
Mme JOISSAINS, rapporteur	29	Rédactionnel	Adopté
M. RAYNAL	23	Possibilité pour la CNIL de prescrire certaines mesures complémentaires concernant la finalité des données biométriques	Rejeté
Mme JOISSAINS, rapporteur	30	Consultation de la CNIL par les présidents des assemblées parlementaires sur une proposition de loi	Adopté
M. RAYNAL	15	Possibilité de saisine de la CNIL par tout parlementaire et à tout moment	Satisfait ou sans objet
Mme JOISSAINS, rapporteur	31	Précision	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	32	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Article 1^{er bis}			
Procédure de saisine de la CNIL sur certaines propositions de loi			
Mme JOISSAINS, rapporteur	33	Suppression de l’article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Compétences des personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat			
Mme JOISSAINS, rapporteur	34	Rédactionnel	Adopté
M. RAYNAL	16	Compétences des personnalités qualifiées	Satisfait ou sans objet
M. Henri LEROY	13	Non-renouvellement du mandat de Président de la CNIL	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis Délégation de certaines missions au Secrétaire général et publicité de l'ordre du jour des réunions plénières			
Mme JOISSAINS, rapporteur	35	Souplesse dans l'organisation interne des travaux de la CNIL	Adopté
Article 4 Modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle de la CNIL			
Mme JOISSAINS, rapporteur	36	Clarification	Adopté
M. RAYNAL	17	Interdiction que l'utilisation d'une identité d'emprunt par les agents de la CNIL permette d'inciter à commettre une infraction	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	91	Rédactionnel	Adopté
Article 5 Procédure de coopération entre la CNIL et d'autres autorités de contrôle de l'Union européenne			
Mme JOISSAINS, rapporteur	37	Souplesse d'organisation de la CNIL (coopération européenne)	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	38	Précision	Adopté
Article 6 Mesures correctrices et sanctions			
Mme JOISSAINS, rapporteur	39	Meilleure gradation des sanctions	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	40	Exonération pour les collectivités territoriales de l'amende administrative et de l'astreinte	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	41	Rédactionnel	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	42	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	43	Rédactionnel	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	44	Rédactionnel	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	45	Harmonisation	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	47	Affectation du produit des sanctions de la CNIL	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	48 rect.	Coordination et précision	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 Traitement des données personnelles dites « sensibles »			
M. PATRIAT	25	Réécriture de la liste des données sensibles dont le traitement est normalement interdit, sauf exceptions	Rejeté
M. RAYNAL	18	Modification de la définition des données biométriques	Rejeté
Mme JOISSAINS, rapporteur	49	Prise en compte du cas des prestataires et des stagiaires	Adopté
M. RAYNAL	19	Obligation de fournir une alternative non-biométrique à tout traitement de données biométriques	Rejeté
Article 9 Suppression des régimes de formalités administratives préalables, sauf exceptions			
Mme JOISSAINS, rapporteur	50	Coordination et précision	Adopté
Article 11 Traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou mesures de sûreté			
Mme JOISSAINS, rapporteur	51	Encadrement des fichiers liés aux condamnations pénales	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	52	Encadrement de l'open data des décisions de justice	Adopté
Article 12 Traitements à des fins archivistiques, scientifiques, historiques et statistiques			
Mme JOISSAINS, rapporteur	87	Correction d'une erreur légistique	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	54	Détermination par décret en Conseil d'État des modalités d'application des dérogations aux droits des personnes concernées par des traitements de données à des fins archivistiques	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	55	Suppression de la dérogation au droit de rectification de données inexactes	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	53	Détermination par décret en Conseil d'État des dérogations applicables aux traitements autres que ceux mis en œuvre par les services d'archives publiques.	Adopté
Article 13 Données de santé			
Mme JOISSAINS, rapporteur	56	Rédactionnel	Adopté
M. DARNAUD	1	Modalités d'exercice de certains droits par le titulaire de l'autorité parentale	Retiré
M. PATRIAT	26	Conditions de recueil du consentement en cas de traitement de données dans le domaine de la santé à des fins de recherche	Rejeté
Mme JOISSAINS, rapporteur	57	Rédactionnel	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	58	Coordinations	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 14 A			
Âge du consentement autonome des mineurs au traitement de leurs données par certains services en ligne			
Mme JOISSAINS, rapporteur	59	Suppression de l'article et maintien à 16 ans de l'âge pour le consentement autonome d'un mineur dans le cadre d'une offre directe de services de la société de l'information	Adopté
M. Henri LEROY	11	Suppression de l'article et maintien à 16 ans de l'âge pour le consentement autonome d'un mineur dans le cadre d'une offre directe de services de la société de l'information	Adopté
Article 14			
Décisions prises sur le fondement d'algorithmes			
Mme JOISSAINS, rapporteur	60	Renforcement des garanties en cas de décision prise sur le seul fondement de traitements automatisés	Adopté
M. RAYNAL	20	Communication aux usagers du code source et du cahier des charges des algorithmes employés par l'administration pour prendre des décisions individuelles	Satisfait ou sans objet
Article 14 bis			
Information des mineurs de moins de 15 ans			
Mme JOISSAINS, rapporteur	61	Coordination	Adopté
M. Henri LEROY	12	Coordination	Adopté
Article 15			
Dérogations à l'obligation de divulgation de certaines violations de données personnelles			
M. DARNAUD	2	Non communicabilité au public des documents relatifs aux notifications de failles	Retiré
Division additionnelle avant l'article 16 A			
M. DARNAUD	3	Médiation préalable en cas d'action de groupe	Retiré
Article 16 A			
Action de groupe en réparation			
Mme JOISSAINS, rapporteur	62	Extension de l'objet de l'action de groupe aux manquements au règlement européen	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	63	Information de la Commission nationale de l'informatique et des libertés	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	64	Limitation de la responsabilité du responsable de traitement aux dommages résultant de manquements postérieurs au 25 mai 2020	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	65	Agrément des associations ayant qualité à introduire une action de groupe	Adopté
Article 16			
Recours par mandataire			
Mme JOISSAINS, rapporteur	66	Dispense d'agrément pour les associations mandataires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 17 Voie de recours ouverte à la CNIL aux fins d'apprécier la validité des décisions prises par la Commission européenne relativement au transfert de données vers des États tiers			
Mme JOISSAINS, rapporteur	67	Rédactionnel	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	90	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 17			
M. RAYNAL	14	Nullité de certaines clauses contractuelles ayant pour effet de favoriser une violation du RGPD	Adopté
Article 19 Traitements de données à caractère personnel en matière pénale			
Mme JOISSAINS, rapporteur	68	Clarification	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	69	Maintien du régime actuel d'autorisation par la CNIL pour des fichiers visant à prévenir ou à réprimer des infractions	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	70	Précision	Adopté
M. DARNAUD	5	Encadrement des délais de la CNIL en cas de consultation préalable s'agissant d'un traitement dont l'analyse d'impact a démontré un risque élevé pour la protection des données	Retiré
Mme JOISSAINS, rapporteur	71	Encadrement des traitements « ultérieurs »	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	72	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. DARNAUD	4 rect.	Inclusion des mesures de sécurité du traitement dans le contrat de sous-traitance	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	74	Renforcement de l'obligation formelle de vérifier la qualité des données	Adopté
M. RAYNAL	21	Affirmation de l'obligation de distinguer dans un fichier les données concernant les victimes des données concernant les mis en cause	Adopté
M. DARNAUD	6	Précision concernant la sécurité des traitements	Retiré
M. DARNAUD	7	Précision concernant la désignation du délégué à la protection des données personnelles	Rejeté
Mme JOISSAINS, rapporteur	75	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DARNAUD	8	Fixation à un mois du délai maximal pour rectifier les données inexactes	Adopté
M. DARNAUD	9	Fixation à un mois du délai maximal pour effacer des données inexactes	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	76	Rédactionnel	Adopté
M. DARNAUD	10	Précision des montants exigés en cas de demande abusive par renvoi à un arrêté	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JOISSAINS, rapporteur	77	Précision	Adopté
Articles additionnels après l'article 19			
Mme JOISSAINS, rapporteur	78 rect.	Dotation communale et intercommunale pour la protection des données personnelles	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	79	Mutualisation des services fonctionnels des collectivités territoriales	Adopté
Article 20 Habilitation à réviser par ordonnance la législation relative à la protection des données personnelles			
Mme JOISSAINS, rapporteur	89	Suppression de l'article	Adopté
M. RAYNAL	22	Précision du champ de l'habilitation	Satisfait ou sans objet
Article 20 bis Droit à la portabilité des données personnelles et des données non personnelles			
M. FRASSA	24	Suppression de l'article et maintien du droit à la portabilité des données <i>non</i> personnelles	Adopté
Article 21 Coordinations			
Mme JOISSAINS, rapporteur	88	Coordination	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	80	Coordination	Adopté
Article 23 Modification du cadre légal des traitements d'antécédents judiciaires			
Mme JOISSAINS, rapporteur	81	Suppression de l'allongement du délai de réponse	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	82	Clarification de l'état du droit concernant le droit à l'effacement des données collectées illégalement	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	83	Droits des personnes faisant l'objet d'un classement sans suite	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	84	Élargissement des possibilités de former des demandes d'effacement ou de rectification	Adopté
Article 23 bis Coordinations			
Mme JOISSAINS, rapporteur	85	Coordination	Adopté
Article 24 Entrée en vigueur au 25 mai 2018			
Mme JOISSAINS, rapporteur	86	Report de deux ans de l'entrée en vigueur de l'action de groupe en réparation	Adopté

La réunion est close à 11 heures.

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

Jeudi 8 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du médiateur interne de la police nationale, M. Gérard Colliex, et de son adjoint, M. Philippe Buchin.

Le médiateur interne de la police nationale a été institué par une circulaire du 31 décembre 2012, avec deux missions principales. Il s'efforce d'une part d'expliquer aux agents de la police nationale les décisions de l'administration, dans une optique de règlement des conflits et d'alternative au contentieux. D'autre part, il contribue à la prévention des risques psychosociaux, notamment en proposant à l'administration des améliorations dans la gestion de ses ressources humaines.

Votre position, au cœur de l'administration, dont vous êtes partie intégrante, mais également à l'écoute des agents, fait de vous des interlocuteurs précieux pour notre commission d'enquête, qui s'efforce de mieux cerner le mal-être des forces de sécurité intérieure et d'en comprendre ses causes.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite donc chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Colliex et Philippe Buchin prêtent serment.

La parole est au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'aurais souhaité connaître les différents types de dossiers que vous êtes amenés à traiter dans le cadre de votre mission.

Qui vous saisit ? Vous autosaisissez-vous, et de quelles affaires ?

Quel est le nombre de dossiers que vous avez traités ou observés depuis votre création ?

Par quels moyens votre service peut-il prévenir l'apparition des risques psychosociaux au sein de la police nationale ? Travaillez-vous en lien avec le service de soutien psychologique opérationnel ?

La hiérarchie vous entend-elle au moins sur les cas d'espèce dont vous êtes saisis ?

De façon plus générale, quelles sont les principales défaillances que vous pouvez relever au sein de la police, et qui sont à l'origine de ces difficultés ?

La question des effectifs, par rapport aux missions qui vous sont demandées ou aux nécessités de service, constitue-t-elle un sujet ? Le manque de management et la pression exercée par la politique du chiffre, qui incite la hiérarchie intermédiaire à avoir des exigences qui ne font pas sens pour les policiers, constituent-ils selon vous une des raisons du mal-être qui s'est exprimé très fortement à travers des suicides, mais aussi à travers le mouvement de colère qui s'exprime hors champ syndical ?

Êtes-vous saisis de problèmes de harcèlement, de discrimination, liés au sexe, à l'origine ou à d'autres facteurs ?

Identifiez-vous parfois des faiblesses ou des failles dans la formation initiale ? Ne peut-on redouter que celles-ci soient encore plus fortes avec les formations resserrées qui vont être délivrées pour accélérer la venue sur le terrain de nouvelles recrues ?

La formation continue est-elle à la hauteur, de même que l'encadrement, notamment dans les départements ou les secteurs où on compte le plus d'écart entre effectif réel et théorique, où les policiers sont les plus jeunes et où, souvent, les encadrants le sont également ?

Que pouvez-vous nous dire de l'équilibre entre vie professionnelle et familiale, ainsi que de la question du logement ? Affecte-t-elle les policiers, notamment sur la plaque parisienne ?

Quelles pistes d'amélioration pouvez-vous formuler ? L'administration suit-elle vos recommandations individuelles ? Avez-vous le moyen de proposer des recommandations plus collectives, qui peuvent engager des questions budgétaires, et qui relèvent du politique ?

Enfin, le défenseur des droits, que nous avons entendu la semaine dernière, dispense aux forces de l'ordre des formations en matière de déontologie. Pouvez-vous nous préciser leur teneur ?

Quelle est votre appréciation des rapports entre les policiers et le défenseur des droits ?

De façon plus générale, beaucoup de policiers, dans le champ syndical et hors champ syndical, ont le sentiment d'un manque de reconnaissance, qui peut se traduire par l'attitude de médias ou parfois des magistrats à leur endroit, et parfois de travailler pour pas grand-chose. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Vous en tenez-vous, dans votre rôle, aux rapports individuels, ou avez-vous votre propre analyse des causes plus générales du malaise que partagent aujourd'hui les policiers de notre pays ?

M. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale. – Je vais essayer, en précisant l'organisation de ce dispositif de médiation, de vous expliquer la nature de notre compétence et les limites de la vision que nous avons du malaise policier.

Les fonctions de médiateur interne de la police nationale ont été créées en 2013. Son rôle a été conforté récemment par un arrêté plus contraignant, fin 2017, qui précise que le médiateur interne connaît des litiges entre les agents de la police nationale et l'administration, et qu'il peut être également saisi de sujets d'intérêt général. Cet arrêté garanti également l'indépendance du médiateur interne et l'impartialité de ses avis.

Le médiateur interne de la police nationale rend également des recommandations de manière annuelle, notamment dans le cadre d'un rapport de fin d'année, qui est rendu public.

Le médiateur interne répond à une volonté de la police nationale de créer un dispositif interne pouvant constituer une alternative aux contentieux juridictionnels au profit des personnels de la police en conflit avec leur hiérarchie ou avec l'administration.

Depuis cinq ans, on compte environ 2 300 saisines, soit 400 à 500 saisines par an émanant de fonctionnaires de tous les corps – adjoints de sécurité, commissaires de police, personnels administratifs. L'ensemble des agents de la police nationale, quel que soit leur corps d'appartenance, peut saisir cette instance.

Au-delà de chaque saisine individuelle, les questions posées par les agents portent sur les ressources humaines – management, situations conflictuelles, souvent à dominante juridique et professionnelle.

L'instruction de ces dossiers donne une vision assez détaillée des griefs des policiers à l'endroit de leur administration, et dresse l'état des relations entre les agents de la police nationale, l'administration et la hiérarchie. Elle ne recense pas les griefs que les agents peuvent avoir vis-à-vis du public, de la justice ou d'autres instances, mais traite des relations internes à la police nationale.

Le but était de donner l'occasion à l'administration de mieux expliquer ses décisions, de les réexaminer, de corriger ses erreurs, d'harmoniser les pratiques de gestion et de prendre en compte des éléments d'opportunité et d'équité dans la résolution d'un conflit.

Il s'agissait également de permettre de stopper une dynamique conflictuelle qui se nourrit d'une absence de réponse de l'administration, qui crée souvent chez le fonctionnaire une situation de fragilité professionnelle et sociale néfaste.

Quels sont les sujets principaux qui motivent la saisine du médiateur interne ? 28 % sont liés à la mutation, 15 % à l'avancement, le reste ayant trait à des questions indemnitaires. Les autres questions concernent la notation ou des motifs d'ordre disciplinaire.

Nous rendons environ 55 % d'avis favorables à l'agent.

Sur les trois dernières années, dans environ 46 % des cas, l'administration a été favorable à la proposition du médiateur interne de la police nationale. Elle a rejeté 35 % de ses propositions. 17 % des dossiers sont encore en cours de traitement au sujet de questions de mutation ou d'avancement qui ne justifient pas une réponse immédiate de l'administration, celle-ci pouvant être apportée plus tard.

L'équipe restreinte du médiateur interne de la police nationale est composée, en ETP, outre votre serviteur, d'un magistrat de la juridiction administrative, M. Buchin, et de quatre collaborateurs.

De façon originale, ce dispositif est constitué d'un binôme composé d'un policier, qui connaît la maison de l'intérieur, et d'un juriste, gage d'indépendance.

Nous disposons par ailleurs d'une équipe de douze à treize délégués du médiateur interne de la police nationale, tous réservistes, généralement retraités du grade de commissaire divisionnaire, contrôleur général, commandant de police ou anciens administratifs. C'est une équipe assez diversifiée de personnes payées à la vacation, par territoire, réparties nationalement dans l'ensemble des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) du ministère de l'intérieur.

Il en existe sur tout le territoire, ce qui permet une certaine proximité avec les échelons hiérarchiques décisionnels et les fonctionnaires lorsqu'on a besoin de les recevoir. Nous exigeons un contact direct personnalisé avec chaque fonctionnaire qui nous saisit, ainsi qu'avec l'ensemble du réseau du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) pour les gens qui semblent en avoir besoin.

Des garanties de confidentialité existent pour les fonctionnaires qui nous saisissent. Nous n'avons pas de compte à rendre à l'administration à ce sujet. Le fonctionnaire nous saisit directement, par mail. Il n'est pas tenu de passer par l'échelon hiérarchique - même si nous sommes parfois saisis par le biais d'un rapport que le fonctionnaire a transmis à la hiérarchie, et qui nous arrive quelques semaines après.

L'intérêt la médiation réside dans le fait de pouvoir gérer chaque cas individuel et, au-delà, d'en tirer des enseignements sur l'état des forces de police afin d'améliorer les ressources humaines.

C'est ce point de vue qui inspire la façon de travailler de l'équipe. L'administration est très attachée au respect de l'éthique des fonctionnaires de police, et chaque citoyen est naturellement exigeant à cet égard en raison des pouvoirs qui leur sont confiés.

Il nous paraît normal que l'administration soit elle-même exemplaire dans la manière de gérer les policiers. Or on constate que ce n'est pas toujours le cas.

C'est à cela que l'équipe de médiation essaye de trouver une solution, non seulement en droit, mais également en termes d'équité par rapport aux conflits qui surgissent.

Il nous paraît important de prévenir les conflits qui surgissent entre les policiers et leur administration, notamment en renforçant la transparence en matière d'équité des décisions administratives.

On l'a dit, la mutation et l'avancement constituent les principaux sujets dans la carrière du policier. Ce qui l'intéresse, c'est de savoir où et quand il va être muté, et de connaître l'avancement dont il va bénéficier.

À ce sujet, il existe encore un certain nombre de frustrations chez les policiers.

La première réside dans la nécessité de poursuivre l'effort qui vise à supprimer les interventions dans les mutations et les avancements. Des avancées importantes ont été accomplies dans ce domaine.

Je traite 400 dossiers par an. Je me rends souvent compte qu'une intervention a dû avoir lieu, mais il m'est difficile d'identifier si elle provient de telle organisation syndicale, ou de tel responsable administratif ou politique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers qui se sont exprimés hors champ syndical nous ont expliqué qu'il n'était pas possible, dans la police, d'être promu ou muté sans appartenance syndicale ou sans soutien politique.

En tant qu'élu, nous pouvons témoigner du fait que nous sommes sollicités par les policiers plus que par les fonctionnaires de toute autre administration pour soutenir leur mutation. Cela semble être aujourd'hui un système presque institutionnalisé dans la police.

On comprend que cela paraisse inéquitable.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Le ministre de l'intérieur, en 2015, a donné des instructions assez fermes et l'administration a fait énormément d'efforts pour clarifier les règles de mutation et d'avancement.

Nous avons pu constater que des efforts avaient été réalisés dans un certain nombre de dossiers à partir de 2015. On constate cependant encore des cas où, manifestement, il n'existe pas de raison objective pour que tel fonctionnaire ait été muté ou promu plutôt que tel autre. Cela résulte souvent d'une intervention extérieure plus que de l'ancienneté, des points, ou des qualités professionnelles.

Les fonctionnaires le vivent comme une très forte injustice. Ceux qui me saisissent suspectent d'ailleurs souvent une intervention, même si ce n'est pas le cas. L'exigence de transparence est donc très importante.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous a expliqué que la mutation constituait un des arguments avancés par les syndicats pour recruter leurs adhérents plus que les revendications d'ordre général.

M. Michel Boutant, président. – Ce n'est pas seulement valable pour la police. C'est aussi le cas dans l'éducation nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais cela paraît bien plus fort dans la police.

M. Philippe Dallier. – Ce phénomène est-il valable aussi bien pour les mutations que pour les promotions ? En la matière, seule la valeur professionnelle devrait intervenir...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'établirai pas de hiérarchie pour savoir si le problème est plus grave dans l'un ou l'autre cas.

Il est clair que l'objectivité des critères est plus simple à établir en matière de mutation, ceux-ci étant prévus dans les textes – ancienneté, rapprochement avec le conjoint, etc. Le fonctionnaire se rend donc très vite compte qu'il existe un problème.

En matière d'avancement, l'appréciation de la valeur professionnelle, qui passe par la notation, est plus difficile à établir. Cependant, si le fonctionnaire est moins ancien que les autres et moins bien noté, il n'est pas normal qu'il passe avant les autres.

On constate toutefois dans les deux cas, malgré les efforts importants réalisés depuis 2015, notamment à la demande de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, qu'un certain nombre d'interventions de cette nature demeurent.

M. Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne. – Les problèmes sont plus faciles à déceler en matière de mutation, l'administration ayant mis en place un barème de points en fonction de l'ancienneté, des situations familiales, etc.

Les avancements de grade se font en fonction de la valeur professionnelle. L'ancienneté, même de façon marginale, constitue une déclinaison de la valeur professionnelle dans la mesure où l'on peut espérer que, plus on est ancien, plus on acquiert de valeur professionnelle. C'est généralement le cas.

En matière d'avancement de grade, il est plus difficile de déceler si une personne a été favorisée par une intervention extérieure. Souvent, les dossiers sont sensiblement équivalents en matière de notation. On les examine quelles que soient les directions d'emploi - PJ, sécurité publique, CRS, etc. Il est cependant très difficile de comparer le travail et la valeur professionnelle de fonctionnaires qui n'exercent pas dans les mêmes directions.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Dans le même commissariat, trois fonctionnaires étaient pressentis pour être promus brigadiers chefs. Le commissaire les avait classés par ordre de priorité. Le premier fonctionnaire était une femme très bien notée, avec plus de responsabilité que les autres. Venaient ensuite deux fonctionnaires moins anciens et moins bien notés.

Au final, la jeune femme n'a pas été promue, contrairement aux deux autres agents. Il s'agit clairement là d'une intervention qui n'est pas normale.

Un autre problème récent nous est apparu, quant à la transparence dans la gestion des mouvements de mutation.

En résumé, un certain nombre de critères sont pris en compte pour définir les règles de mutation, comme l'ancienneté, la difficulté d'exercice, etc. Or l'administration a modifié les critères en cours de route, notamment l'an dernier, époque à laquelle on a introduit un nouveau critère sans le dire, celui du choix prioritaire émis par les agents.

Jusqu'à présent, la règle reposait sur le nombre de points acquis au cours de la carrière. Aujourd'hui, l'administration accorde la mutation en se fondant également sur le premier choix de l'agent. Un fonctionnaire qui a inscrit Nantes en premier choix se verra accorder sa mutation avant un autre plus ancien, qui a retenu Nantes en deuxième choix.

L'administration ne l'ayant précisé à aucun comment, nombreux sont les fonctionnaires qui, ne comprenant pas pourquoi un plus jeune leur est passé devant, imaginent une intervention extérieure, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit seulement d'une gestion non transparente et non explicite de l'administration.

On a sûrement déjà dû vous le dire : le policier, à Paris, n'a qu'un rêve, celui de rejoindre sa ville d'origine, son village, Biarritz, Brest, etc. On a assez peu de demandes vers la Seine-Saint-Denis !

M. Philippe Dallier. – Arrivez-vous à inverser des décisions en matière de promotion ou de mutation ? Cela doit être compliqué.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Il y a différente manière de dire au fonctionnaire qui nous sollicite qu'il a été victime d'une rupture d'égalité plus ou moins importante.

Les cas des fonctionnaires qui auraient dû être mutés et qui ne l'ont pas été sont les plus rares.

À Perpignan, par exemple, un poste est ouvert pour 150 postulants. Dans ce domaine, la faute de gestion de l'administration est très peu répandue.

Je le précise dans mon avis quand c'est le cas et j'insiste auprès du Directeur des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) pour que ceci soit réglé à la commission administrative paritaire suivante, l'an d'après, afin que justice soit rendue à la personne lésée – si je puis utiliser cette expression.

M. Philippe Dallier. – Y a-t-il des retours en arrière ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – On ne peut renvoyer à Paris l'année suivante le fonctionnaire indument muté à Perpignan.

M. Philippe Buchin. – En outre, si un agent demande au juge administratif d'annuler la mutation d'une personne qui lui est passée devant et que le juge administratif répond favorablement à cette demande, l'administration prendra un arrêté rétroactif et réintégrera ladite personne dans son ancienne affectation, pour le muter à nouveau le lendemain même !

L'efficacité de l'intervention du juge administratif dans ce domaine est donc malheureusement proche de zéro.

M. Pierre-Édouard Colliex. – C'est pourquoi le dispositif de médiation vise à trouver une solution, à permettre aux fonctionnaires qui ont été victime d'une injustice d'améliorer concrètement leur situation.

M. Alain Cazabonne. – Les syndicats, lors de leur audition, ont évoqué le problème des primes, mais essentiellement par rapport à la politique du chiffre, par exemple en matière de stupéfiants : même si la procédure n'aboutit pas, seuls les officiers, voire le commissaire, touchent de l'argent. Est-ce ce phénomène que vous évoquez là, ou s'agit-il des primes en général ?

Par ailleurs, les syndicats nous ont fait des remarques à propos des jeunes qui sortent de l'école de police, qui doivent demeurer sept ou huit ans dans leur première affectation et qui perçoivent un salaire amoindri du fait du prélèvement réalisé les premiers mois au titre du remboursement de leurs frais de scolarité. Or à Paris les loyers sont excessivement élevés et ces jeunes fonctionnaires sont obligés de recourir à la colocation. Avez-vous entendu des plaintes de cette nature ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le jeune, à l'école de police, touche 1 300 euros ou 1 400 euros par mois. Dans son premier poste, il touche quelques centaines d'euros en plus et doit en outre se loger à Paris. Or six mois s'écoulent avant que l'augmentation de salaire soit répercutée.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Les saisines ne concernent pas la question de l'indemnité des commissaires. Je n'ai donc pas d'exemple particulier à vous citer.

Pour ce qui est des jeunes policiers arrivant à Paris, c'est plus largement, de mon point de vue, une question de lourdeur et d'incapacité de l'administration à régler les questions de gestion des salaires et des indemnités des fonctionnaires dans les temps.

Cela ne concerne pas que les fonctionnaires de ce type, mais tous les fonctionnaires mutés ou promus. Un des cas que je traite est celui d'un fonctionnaire qui, deux ans après avoir obtenu une mutation, n'a toujours rien sur son salaire.

C'est un problème de gestion administrative. On a encore ponctuellement trop de difficultés à suivre précisément la situation des fonctionnaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Depuis combien de temps ce problème récurrent perdure-t-il ? Ceci nous laisse pantois ! On ne l'imagine pas dans nos collectivités ou même dans une entreprise...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ce n'est pas systématique, mais cela arrive ponctuellement.

J'ai moi-même obtenu un échelon il y a quatre ou cinq mois : il ne figure toujours pas sur ma feuille de paye. C'est assez classique.

Pour un commissaire divisionnaire, c'est toutefois moins grave que pour un jeune gardien de la paix qui sort de l'école, dont le salaire est limité et qui doit se loger à Paris.

M. Philippe Buchin. – Ceci a l'air d'être spécifique à la préfecture de police. Dans les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), en province, les choses ont l'air de mieux se régler.

Certains retards dans la prise en compte d'un avancement d'échelon peuvent être régularisés un an après.

Nous rappelons la jurisprudence dans nos avis, et le fait qu'au-delà d'un délai raisonnable de trois mois environ, l'administration doit verser des intérêts de retard, ce qu'elle refuse systématiquement. Il faut donc saisir le juge. Il y a là un vrai problème.

M. Michel Boutant, président. – En est-il de même pour le versement des heures supplémentaires ? Il doit s'en accumuler un certain nombre depuis quelques années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Seulement 20 millions !

M. Philippe Buchin. – Nous avons eu quelques saisines à ce sujet, notamment concernant des gens partis à la retraite ou qui s'y apprêtent et qui voudraient bien être indemnisés. Ces cas se sont réglés, mais je pense que le problème est plus global, et nous n'avons pas d'informations à ce sujet.

M. Jean Sol. – Quels sont les critères de mobilité sur lesquels vous vous adossez pour faire le choix de ces mutations qui nous posent souvent problème et à propos desquelles nous sommes interpellés ?

Quel est votre avis sur la place des syndicats dans ce dispositif ?

Par ailleurs, le statut de sportif de haut niveau influe-t-il sur les demandes de mobilité ?

Enfin, quelle est la conduite à tenir pour vous saisir ? Un tiers peut-il vous solliciter ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – C'est l'agent qui doit nous saisir de sa situation. Le médiateur peut être saisi de problèmes collectifs ou généraux, mais la saisine doit passer par la DGPN et le DRCPN.

Par ailleurs, le critère principal de mutation repose sur les besoins et l'intérêt de l'administration. La loi a prévu un certain nombre de critères liés à la situation de l'agent pour que la mutation s'effectue aussi en fonction de ses intérêts et de ses priorités.

Ces critères sont prévus par la loi de 1983, qui a été modifiée, et sont déclinés par les décrets. Ils reposent essentiellement sur l'ancienneté. On prend maintenant beaucoup en compte le fait d'avoir servi dans les quartiers difficiles.

Un fonctionnaire qui aura servi en Seine-Saint-Denis pourra donc regagner les Pyrénées-Orientales plus rapidement qu'un fonctionnaire ayant servi dans d'autres territoires. On tient également compte de la situation familiale.

J'ai encore eu récemment le cas à Perpignan, où l'on donnera la priorité à un rapprochement de conjoints, qui sera suivi de trois mutations normales, puis à nouveau par un rapprochement de conjoints.

Nous plaidons aussi pour une prise en compte plus grande des mutations simultanées, car il est important pour le policier de maintenir l'équilibre familial. La mutation simultanée ne concerne par définition que des couples de policiers et paraît assez illégitime vis-à-vis des personnes dont le conjoint n'est pas policier.

Il existe un certain nombre de points concernant la durée, l'éloignement, etc. On note cependant des abus. Il existe toujours des gens qui organisent leur séparation. Certains agents attendent le temps réglementaire, alors que d'autres envoient leur conjoint « en éclaireur », et expliquent ensuite qu'ils sont séparés, ont acheté une maison et dû souscrire un emprunt, se mettant eux-mêmes en difficulté. Cela concerne surtout les destinations où il est très difficile d'obtenir une mutation – Sud-Ouest, Ouest, Réunion.

On privilégie certains cas, mais il y a aussi de la place pour les mutations normales.

Enfin, j'ai eu assez peu de saisines de sportifs de haut niveau.

M. Dominique de Legge. – Vous évoquiez des dysfonctionnements concernant la paye. Cela me rappelle un autre dossier, celui du logiciel Louvois, chez les militaires.

Ces dysfonctionnements sont-ils liés au dispositif informatique ou à un problème interne de transmission entre l'autorité qui nomme et celle qui paye ?

En second lieu, d'après la description que vous venez de faire, vous apparaissez en concurrence avec les organisations syndicales. Vous semblez en effet constituer une sorte d'instance d'appel en cas de dysfonctionnement...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Les dysfonctionnements en matière de paye constituent des problèmes ponctuels. Je ne peux donc me lancer dans une comparaison avec d'autres dispositifs.

Il ne s'agit pas d'un dysfonctionnement généralisé du logiciel ni de l'organisation, mais il est nécessaire d'améliorer les choses pour limiter au strict minimum ces erreurs.

Quant à nos relations avec les organisations syndicales, elles sont confiantes et transparentes.

Les organisations syndicales sont plus que légitimes à défendre la situation de leurs adhérents et celle des fonctionnaires. Personne ne peut leur en faire reproche.

Le médiateur est saisi par les agents. Certains sont syndiqués, d'autres non. Ce n'est pas une question que je pose ni une information dont je dispose quand un fonctionnaire me saisit. Je me prononce sur le cas.

Concernant les problématiques générales, nous avons des réunions annuelles avec les organisations syndicales au sujet du suivi des préconisations du médiateur. J'ai rencontré hier encore le secrétaire général d'une organisation syndicale. Nous échangeons à propos des problématiques que l'on rencontre, et l'on a souvent des analyses convergentes à propos des problèmes auxquels sont confrontés les agents.

M. Philippe Buchin. – Nous avons de très bonnes relations avec les syndicats, mais il est vrai que nous sommes juridiquement en concurrence. D'après la loi de 1983, les commissions administratives paritaires où siègent les syndicats ont compétence pour connaître de toute décision individuelle relative à la carrière du fonctionnaire. Or c'est le même champ que le nôtre. On a donc au moins un terrain commun.

Il ne vous aura par ailleurs pas échappé que la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016 a prévu, à titre expérimental, la possibilité de mettre en place une procédure de médiation obligatoire en matière de litiges de la fonction publique.

Le ministère de l'intérieur n'a pas souhaité participer à cette expérimentation, qui ne concerne que le ministère des affaires étrangères, quelques départements et régions pour la fonction publique territoriale, ainsi que deux académies pour l'éducation nationale.

Toutes les décisions dans lesquelles interviennent les commissions administratives paritaires en sont exclues. Depuis la loi de 2000, les syndicats se sont toujours opposés à ce genre d'institution.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Les syndicats du ministère de l'intérieur ne se sont toutefois pas opposés à la création de la médiation et l'ont même votée pour un certain nombre d'entre eux. Le dispositif de médiation n'est donc pas mal considéré par les organisations syndicales.

M. Philippe Dominati. – D’après les cas dont vous êtes saisis, certains lieux font-ils l’objet d’un nombre de demandes de mutation anormal ? Cela correspond-il à la répartition des forces, ou constatez-vous des lieux de fixation sur le territoire national ?

Par ailleurs, vous n’avez pas évoqué les problèmes liés à la condition physique ou à la santé des fonctionnaires de police. Quelle part cela représente-t-il dans les affaires que vous avez à traiter ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Proportionnellement, on n’a pas constaté un nombre plus important de saisines en fonction du lieu.

Par ailleurs, il est clair qu’un certain nombre de problèmes de ressources humaines doivent être pris en compte. La maladie et le handicap sont des sujets sur lesquels on a un certain nombre de progrès à faire par rapport à l’entrée en fonction – même s’il faut une constitution physique meilleure que pour remplir une fonction administrative. Cependant, l’évolution de la médecine et du suivi de certaines maladies font qu’on ne doit pas avoir les mêmes critères qu’il y a dix ans.

Je prendrai deux exemples à ce sujet. Le premier, c’est celui du VIH : il y a vingt ans, les personnes atteintes de ce virus ne pouvaient entrer dans la police. Aujourd’hui, ce n’est plus un problème.

Se pose aujourd’hui également la question d’une personne diabétique, sportive de haut niveau, qui se voit refuser l’entrée dans la police alors qu’elle est en parfait état physique. On se pose donc la question de savoir si l’on peut faire évoluer la prise en compte de l’affection.

La prise en compte de la maladie au cours de la carrière constitue également un sujet. Or on est parfois incapable de proposer à l’agent un projet qui tienne compte de son handicap. Par ailleurs, On a des difficultés à réintégrer la personne dans ses fonctions si son état s’améliore.

Un certain nombre de saisines concernent l’adaptation du poste de travail à l’état de santé de la personne.

Un fonctionnaire blessé en service n’a pas de problème financier, mais est-on capable de lui permettre de continuer à s’investir pleinement malgré son handicap ? Les voies d’amélioration demeurent de, mon point de vue, importantes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Traitez-vous de ce sujet dans vos préconisations ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ce sujet est traité de plusieurs manières. La question du reclassement est traitée dans les rapports 2015 et 2016. Les questions plus nouvelles relatives à la carrière du fonctionnaire malade ou handicapé figureront plutôt dans le rapport 2017.

M. Philippe Buchin. – C’est une question d’autant plus difficile à traiter qu’on est actuellement en train de procéder à la substitution d’emplois de personnels actifs par des personnels civils. Que faire des 5 000 personnes blessées chaque année en service actif ? On ne peut pas les laisser sur le terrain, et l’on risque de ne plus pouvoir les reverser dans un emploi administratif. C’est un vrai sujet.

M. Philippe Dominati. – Par ailleurs, l'État doit aux fonctionnaires de police un nombre astronomique d'heures supplémentaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – 20 millions d'heures supplémentaires, d'après M. Morvan lui-même !

M. Philippe Dominati. – Cela fait-il l'objet d'une saisine de la part de certains fonctionnaires de police ? Bien souvent, ces heures supplémentaires sont récupérées au moment du départ à la retraite, mais une partie est paraît-il supprimée au moment des mutations...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'ai pas été spécifiquement saisi de ce sujet.

M. Philippe Dominati. – L'État a donc intérêt à ne pas payer les heures supplémentaires ! C'est donc entré dans les usages.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Le problème vient du fait que le fonctionnaire les cumule souvent avant son départ à la retraite, et que les emplois manquent alors dans les services pendant six mois.

M. Philippe Dominati. – Il est étrange que ce soit entré dans la coutume.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'ai pas été saisi à ce sujet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je reviens sur les questions de harcèlement, de discrimination et de mauvaises relations au travail.

On a mis en cause la politique du chiffre et l'intérêt pour la hiérarchie intermédiaire de remplir des objectifs strictement quantitatifs. Cela nourrit-il des récriminations ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Un certain nombre de saisines évoquent des problèmes de harcèlement.

Lorsque les éléments paraissent potentiellement justifier une suite pénale ou disciplinaire, je transfère le dossier à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). Je n'interviens que lorsque la médiation a un sens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a parfois des subordonnés qui considèrent comme harcèlement de simples rappels à l'ordre un peu fermes. Intervenez-vous dans ce cas de façon préventive ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Il existe en effet un certain nombre de cas de fonctionnaires qui se plaignent de leur notation, ou du fait d'avoir été réaffecté à telle ou telle mission, et qui estiment être l'objet de harcèlement.

On leur répond en disant que la notation ne paraît pas scandaleuse, que le notateur a en tout état de cause fait son travail et qu'il était dans son droit. Ce travail d'explication est important.

Je n'ai peut-être pas assez insisté sur le fait que le problème vient de ce que l'agent, lorsqu'il s'adresse à l'administration pour se plaindre de telle notation ou de telle situation, n'obtient aucune réponse de celle-ci.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Existe un entretien individuel ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – En matière de notation, forcément, mais l'absence de réponse nourrit une certaine frustration et un certain mécontentement. Le rôle de la médiation est de réintroduire le dialogue.

M. Philippe Buchin. – L'entretien professionnel constitue l'un des cas où, la plupart des temps, nous n'avons pas besoin d'émettre d'avis. Si l'entretien n'a pas eu lieu, nous faisons valoir à l'administration que c'est illégal, et la situation est alors immédiatement régularisée.

Ainsi, un fonctionnaire qui s'était plaint de harcèlement après son retour de congé maladie et qu'on avait réaffecté dans un emploi ne correspondant pas à son grade a été rétabli dans ses droits après intervention du médiateur.

M. Pierre-Édouard Colliex. – L'administration valorise généralement celui qui cache le problème plutôt que celui qui le met à jour. Dénoncer le problème, c'est créer le problème. La tendance est donc de valoriser celui qui cache les choses plutôt que celui qui recherche une médiation pour résoudre un conflit.

Il existe une possibilité, selon moi, de faire baisser le stress au travail en valorisant les gens qui dénoncent tel ou tel harcèlement. Sur le papier, il y a assez peu de cas de harcèlement sexuel dans la police. On relève d'ailleurs peu de sanctions. Cela ne signifie qu'il n'en existe pas, mais il y a un problème pour le verbaliser et réclamer un arbitrage, une intervention ou une sanction.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En matière de prévention des risques psychosociaux, pensez-vous que les moyens du SSPO suffisent ? En préconisez-vous le renforcement ou disposez-vous d'autres solutions en amont à ce sujet ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je me porterai de garder un jugement sur le niveau des effectifs, notamment ceux du SSPO. À chaque fois que j'ai besoin d'eux, j'obtiens une réponse. On a également créé un certain nombre de moyens supplémentaires, comme la médiation, qui était inexistante.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les cadres sont-ils formés à la prévention des risques psychosociaux ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Il existe un certain nombre de formations. J'ai moi-même été sensibilisé à ces risques.

J'ai toujours le sentiment qu'on a tendance à vouloir cacher les problèmes alors qu'il est nécessaire de les faire apparaître pour les résoudre, mais la sensibilisation de la hiérarchie à ce sujet est forte. Tout chef de service a été confronté à ce risque, voire au suicide.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-ce récent ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – J’ai un peu plus de vingt ans de fonction et j’ai souvenir que le sujet existait déjà lorsque j’ai commencé.

On en parle davantage, mais ce n’est pas nouveau. C’est un sujet sur lequel l’administration a fait depuis longtemps un certain nombre d’efforts pour former et sensibiliser les chefs de service ainsi que l’ensemble de la hiérarchie.

M. Philippe Buchin. – Un policier qui ne va pas bien n’ira peut-être pas spontanément voir le SSPO, sous peine d’être interdit de voie publique ou désarmé. Il choisira plutôt le privé. Le renforcement du SSPO n’est donc pas évident.

M. François Grosdidier. – Le supérieur direct joue un rôle de première importance.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ainsi que les collègues !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il est à noter que la gendarmerie est moins exposée de ce point de vue.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Un certain nombre de jeunes policiers ont choisi la police plutôt que la gendarmerie pour échapper à la vie en collectivité. On ne peut donc en tirer un exemple. Ce n’est pas le même mode de vie, mais le contrôle social qui fait que l’on vit et qu’on travaille en équipe – CRS, PJ, etc. – explique peut-être le moins grand nombre de suicides qui ont lieu dans ces unités.

M. Philippe Buchin. – Il faut aussi noter que les gendarmes exercent sur des territoires plus apaisés...

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous explique que l’esprit de corps et la vie en communauté y sont certainement pour beaucoup. Toutefois, lorsque le rapport avec la hiérarchie est mauvais, il se poursuit dans la vie privée. C’est le revers de la médaille. Chaque formule a ses avantages et ses inconvénients.

M. Michel Boutant, président. – Merci, messieurs.

Audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, et Franck Natali, avocat au Barreau de l’Essonne et ancien bâtonnier, coauteurs du rapport « Amélioration et simplification de la procédure pénale » (livre 2 des chantiers de la justice)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d’enquête poursuit ses travaux par l’audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la Magistrature et Franck Natali, avocat au barreau de l’Essonne, ancien bâtonnier, coauteurs du rapport relatif à l’amélioration et la simplification de la procédure pénale au sein des « chantiers de la justice ».

Je rappelle que les « chantiers de la justice » ont été lancés le 6 octobre 2017, avec pour objectif une modernisation et une amélioration du fonctionnement de la justice dans cinq grands domaines : la transformation numérique, l’amélioration de la procédure civile,

l'adaptation du réseau des juridictions, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, enfin le sens et l'efficacité des peines.

En janvier 2018, vous avez ainsi présenté les propositions que vous étiez chargés d'élaborer concernant le chantier relatif à l'amélioration et la simplification de la procédure pénale. Ces propositions s'inspirent notamment d'une consultation menée auprès des magistrats mais aussi des éléments transmis par le ministère de l'intérieur au nom des forces de sécurité intérieure.

Notre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses travaux, que les difficultés que celles-ci rencontrent dans la mise en œuvre de la procédure pénale, sous la direction du parquet, entrent pour une part non négligeable dans le malaise qu'elles expriment actuellement. Nous serons donc très attentifs aux réformes que vous proposez dans ce domaine.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jacques Beaume et Franck Natali prêtent serment.

Nous avons prévu une durée d'une heure un quart pour cette audition.

Je donne à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parmi les causes multifactorielles du malaise au sein des forces de sécurité intérieure, policiers et gendarmes, à tous les niveaux de la hiérarchie, citent à l'unisson « l'aval » judiciaire : d'une part – mais cela n'est pas l'objet de nos réflexions aujourd'hui – la réponse pénale leur paraît inexistante ou inadaptée, posant la question du sens de leur action et de leurs prises de risque, et d'autre part, la procédure pénale est jugée trop lourde. Nous-mêmes, ici au Parlement, sommes sans doute aussi responsables de cette situation, qui conduit policiers et gendarmes à ne plus consacrer qu'un tiers de leur temps à des activités opérationnelles, les deux autres tiers étant occupés à des tâches administratives et surtout procédurales.

Votre rapport sur l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, réalisé dans le cadre des « chantiers de la justice », émet un certain nombre de propositions en vue d'alléger la procédure pénale, notamment au stade de l'enquête. Ces propositions vont dans le sens du constat que je viens d'évoquer, même si je tiens à signaler que les représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie que nous avons entendus nous ont indiqué que seulement 30 des 300 propositions qu'ils avaient faites ont été retenues. Quelles vous paraissent être les mesures de nature à dégager le plus de temps aux forces de sécurité intérieure afin de leur permettre de recentrer leur activité sur leur cœur de métier ? La mise en œuvre de mesures ponctuelles vous paraît-elle pouvoir réellement améliorer le travail au quotidien des policiers et gendarmes ?

Certains policiers et gendarmes estiment que l'« oralisation » d'une partie des procédures pourrait permettre d'alléger considérablement les charges procédurales. Que pensez-vous d'une telle proposition ? Quelles procédures pourraient être concernées ?

Au-delà des réformes de procédure, vous préconisez également un investissement technologique massif : renforcement de l'interopérabilité entre les fichiers police et justice, dématérialisation des procédures, etc. Dans un contexte budgétaire contraint, que l'on espère voir se desserrer, les investissements ne pourront toutefois être que progressifs. Quels sont, selon vous, les chantiers les plus urgents à engager dans ce domaine ?

Afin d'alléger les officiers de police judiciaire (OPJ) d'un certain nombre de tâches, vous estimez que pourrait être étudiée l'extension des pouvoirs des agents de police judiciaire (APJ), pour certains actes d'enquête non coercitifs.

Se pose aussi la question des policiers municipaux, qui sont aujourd'hui cantonnés au rôle d'agents de police judiciaire adjoints (APJA) et ne peuvent pas mener d'auditions, y compris lorsqu'il s'agit de personnes ayant simplement contrevenu à des arrêtés municipaux. Par exemple, dans le cas la fréquentation d'un nocturne d'un square, qui n'expose pas à une amende forfaitaire, la police nationale doit entendre le contrevenant et ses parents s'il est mineur avant transmission au parquet. Envisagez-vous, au moins dans les domaines du respect de la réglementation municipale et du code de la route, une extension de la qualification judiciaire des policiers municipaux ? Cette évolution est demandée par l'Association des maires de France et les syndicats de la police municipale, mais aussi – et c'est là un basculement de tendance – par divers syndicats de policiers nationaux, qui se rendent compte qu'ils assument des tâches indues et procédurales auxquelles les policiers municipaux, au terme de vingt ans d'efforts de professionnalisation, pourraient parfaitement satisfaire, évidemment toujours sous le contrôle du procureur et de l'OPJ territorialement compétent.

Enfin, nombre de policiers et gendarmes ont regretté devant nous que de simples erreurs procédurales, parfois très marginales et purement formelles, puissent conduire à remettre en cause l'intégralité d'une enquête ou d'une procédure, avec des conséquences qui peuvent être complètement incompréhensibles pour les justiciables. Une telle situation accentue sans aucun doute le sentiment de démotivation d'une partie de nos forces de sécurité intérieure, et ce d'autant plus que la longueur et la complexité croissantes des procédures augmentent les risques d'erreur. Une réforme du régime des nullités, que vous évoquez brièvement dans les conclusions de votre rapport, vous paraît-elle souhaitable ?

M. Jacques Beaume. – J'aimerais tout d'abord préciser deux choses. En premier lieu, avant de rédiger ce rapport avec M. Franck Natali, j'avais, en 2014, également contribué au précédent, qui était déjà annonciateur de celui-ci bien qu'il ait été principalement consacré à la conformité de notre procédure pénale au droit européen. En second lieu, je m'exprimerai aujourd'hui certes au titre du rapport que nous avons rédigé, mais j'ai aussi été procureur pendant près de 40 ans et ai donc fréquenté de nombreux officiers de police judiciaire. Je pense ainsi bien connaître la diversité des services, la nature des problèmes rencontrés et les réponses que l'on peut y apporter.

La lourdeur de la procédure pénale est incontestable. Je suis à la retraite depuis deux ans et demi et lorsque la garde des sceaux nous a confié la rédaction de ce rapport, j'ai relu le code de procédure pénale pour remettre à jour mes connaissances : il est illisible, tant pour nos enquêteurs que pour le parquet, le juge d'instruction et la quasi-totalité des

intervenants de la procédure pénale. L'effort de conceptualisation qui a conduit à une remise à plat complète du code pénal n'a jamais été fait pour le code de procédure pénale.

Celui-ci résulte ainsi de stratifications successives, qui ne sont elles-mêmes pas raisonnées, mais contraintes. Ceci accentue le caractère désordonné du code. Ainsi, lorsqu'un arrêt de la cour de cassation modifiant le régime de la garde à vue est diffusé dans les juridictions un vendredi après-midi à 16 heures, et qu'un quart d'heure plus tard, il faut transformer toutes les gardes à vue de France de manière prémonitoire en fonction de la réforme légale à venir, il ne s'agit pas d'une réforme, mais d'une contrainte supplémentaire qui s'abat sur les enquêteurs, sur le parquet, sur les juges d'instruction... Si la cour européenne des droits de l'homme rend un arrêt concernant la sonorisation, par exemple, il faut entreprendre la réforme correspondante.

Nous ne maîtrisons donc pas – et n'avons jamais maîtrisé au cours des quinze dernières années – l'évolution de notre code de procédure pénale, qui se fait au coup par coup en fonction de contraintes extérieures et non au terme d'une réflexion structurée et organisée. La logique originelle ou originale que l'on aurait pu déceler dans le code de procédure pénale est donc mise à mal au fil de réformes conjoncturelles.

La première préconisation de M. Franck Natali et moi-même vise donc à réécrire le code de procédure pénal, de manière logique, et à droit constant dans un premier temps. Il faut rétablir une cohérence, avec un tronc commun d'enquête, des exceptions liées par exemple à la flagrance ou à la gravité, etc. Il faut nettoyer le ramassis de dispositions actuel, qui sont non seulement difficiles à suivre mais également jamais en cohérence complète avec les réformes précédentes. À titre d'exemple, il existe aujourd'hui huit ou neuf régimes de garde à vue différents. La plupart des enquêteurs comme des parquetiers sont donc contraints de vérifier à chaque fois quel régime est applicable, selon que l'intéressé est mineur de moins de treize ans, qu'il y a flagrance, qu'il s'agit d'une enquête préliminaire, etc. Ce sera seulement une fois que le travail de réécriture logique du code de procédure pénale aura été effectué que l'on pourra entreprendre de nouvelles réformes de fond.

Par ailleurs, notre retard technologique est en effet considérable. Sa résorption à droit constant faciliterait le travail des enquêteurs, du parquet, des juges et des barreaux. Nous avons fait diverses propositions à ce sujet.

En ce qui concerne l'oralisation totale, j'avais évoqué l'idée dans mon rapport de 2014 par provocation délibérée. En effet, il est impossible d'oraliser complètement une procédure. Dans un monde de garantie des libertés individuelles, qui est établi par les obligations internationales et par notre tradition juridique démocratique nationale, l'oralisation totale n'est pas envisageable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En quoi affecterait-elle les droits des personnes mises en cause ?

M. Jacques Beaume. – Un minimum d'écrits est nécessaire pour que l'on puisse s'assurer de la régularité de la procédure. Si l'oralité est totale, le contrôle *a posteriori* n'est pas possible. Du reste, quand je parlais en 2014 d'oralisation, je ne visais que certains actes, qui pourraient être enregistrés et dont la succession pourrait néanmoins donner lieu à un procès-verbal minimal. De plus, les procédures complexes ne peuvent d'aucune manière être concernées. L'oralisation ne peut être utilisée que dans le cas d'affaires simples, de la délinquance quotidienne ; elle est impensable dans les affaires de hold-up, de meurtre, de

terrorisme... Au cours de nos auditions, M. Franck Natali et moi avons entendu les représentants des syndicats de police et de la gendarmerie, de l'ensemble de leurs cadres, et ils ne pensent pas que l'oralisation totale soit crédible.

En revanche, ce qui est envisageable, c'est une dématérialisation la plus complète possible des procédures. Les procédures normales peuvent être numérisées dans un premier temps puis, lorsque notre technologie sera suffisamment avancée, dématérialisées complètement. Les avantages de cette dématérialisation seraient considérables : réduire la masse de papier produite par les enquêteurs ; rendre plus fluide la transmission des services d'enquête vers le parquet, avec une facilitation du contrôle par le ministère public puisque tout serait en ligne et accessible à tout moment ; permettre au parquet de donner la procédure dans la forme numérisée ou dématérialisée au juge, au barreau et ainsi réduire les quantités de papier à gérer dans les juridictions. Il nous semble que la dématérialisation doit être un axe de recherche prioritaire avant même toute réflexion sur un éventuel changement de procédure.

Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur, les pouvoirs des APJ. Il faut ici rappeler que nous sommes dans un État de droit ; tout ce qui relève d'une contrainte ou d'une atteinte aux libertés individuelles ou aux principes fondamentaux garantis par la Constitution ne peut être effectué que par une personne ayant une fonction, un niveau d'autorité, une compétence suffisants pour constituer une garantie pour le citoyen. C'est la raison pour laquelle nos propositions – et les enquêteurs sont parfaitement d'accord avec nous sur ce point – prévoient que tout ce qui est attentatoire aux libertés individuelles ne peut pas être fait par des APJ. On pourrait en revanche envisager d'ouvrir aux APJ la possibilité de réaliser une consultation de fichier administratif, un prélèvement salivaire lors d'un contrôle routier, par exemple, ce qui permettrait également aux OPJ de remplir leur mission dans de meilleures conditions : ces derniers ne doivent pas être systématiquement mis en première ligne.

En résumé, l'extension des pouvoirs des APJ doit être soumise à une double condition : contrôle effectif par les OPJ et exclusion de toute mesure d'initiative comportant une atteinte aux droits fondamentaux.

Vous avez évoqué le cas des policiers municipaux. Nous ne les avons pas inclus dans notre réflexion autour de rapport. Néanmoins, je ne serais pas nécessairement défavorable à ce qu'ils puissent procéder à des auditions menées à l'occasion de la violation d'un arrêté municipal : la situation actuelle, dans laquelle ils peuvent constater cette violation mais doivent aller trouver quelqu'un d'autre pour écrire trois mots, me semble avoir quelque chose d'artificiel.

Cependant, si un policier municipal devait avoir des pouvoirs judiciaires, alors son patron devrait être le procureur et non le maire. Or – et j'ai vécu cela des dizaines de fois dans mes différents postes – lorsque nous avons des instructions à donner aux APJA, nous recevions en général un appel téléphonique du maire pour nous dire que c'était lui qui décidait, que c'était sa police municipale... Il faudrait donc compléter cette culture judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette culture évolue déjà.

Le maire décide par exemple des horaires de travail des policiers municipaux. En revanche, dès lors que les policiers municipaux sont sur des tâches relevant de la sécurité publique, tout se fait – ne peut se faire – qu'en articulation très étroite avec l'OPJ territorialement compétent qui, de fait, exerce une hiérarchie au nom du procureur. Cela pourrait être davantage formalisé et inscrit dans la loi.

M. Jacques Beaume. – Monsieur le rapporteur, vous décrivez une situation idéale, mais elle n'est pas celle que j'ai rencontrée en tant que procureur général. J'avais d'excellents rapports avec les élus, telle n'est pas la question. Mais au quotidien, un policier municipal ne s'estime pas du tout lié au procureur de la République, y compris lorsqu'il a des tâches judiciaires : il s'estime lié à son maire. Il y a donc toute une culture à changer.

Pour autant, et j'y insiste, je ne suis pas défavorable à ce qu'un policier municipal puisse mener une audition sans garde à vue ni rétention notamment, à l'occasion de la violation d'un arrêté municipal.

Concernant le régime de la nullité des procédures, le débat est colossal. J'avais entrevu dans le rapport de 2014 deux évolutions possibles : une vision « maximale » consistant à transformer notre régime de nullité sur le modèle européen, pour en conférer l'appréciation au juge au coup par coup. Il s'agirait de se demander si l'équité du procès a été ou non globalement altérée par le facteur de nullité soulevé. Si ce n'est pas le cas, on n'annule pas. Si on estime que l'équité du procès a été atteinte, au moins partiellement, on applique alors, comme le font les hollandais, un système de dégrèvement de peine, proportionnel à l'atteinte aux droits constatée. Le juge est alors chargé d'évaluer la bonne proportion de dégrèvement de peine. C'est contraire à notre culture juridique, cela nous choque et j'ai hérisé tous les barreaux de France et de membres de la Cour de cassation en formulant cette proposition, car le droit de la nullité est une « vache sacrée » en France. Cette réforme ne me paraît donc pas envisageable en France.

Puisqu'on ne peut malheureusement pas s'engager dans cette voie, la première chose à faire consisterait au moins à différencier les facteurs de nullité. Il doit y en avoir sept ou huit : par exemple la nullité absolue, la nullité relative, la nullité d'ordre public, la nullité sans grief, même si toute nullité fait un peu grief.

La Cour de cassation dit que les choses sont bien rôdées, qu'on sait maintenant ce qui est ou non facteur de grief. Je ne le crois pas : concrètement, on ne peut jamais anticiper ce qui va être décidé : parfois, la jurisprudence de la chambre criminelle en matière de nullité, qui est à ses yeux structurée et clarifiée, surprend. Elle surprend certes le profane, mais ce qui est plus étonnant c'est qu'elle surprend les magistrats eux-mêmes. Je peux même citer un exemple d'annulation d'un arrêt d'une cour d'assises d'appel du simple fait de l'absence d'apposition dans le dossier de la mention indiquant que l'expert-psychiatre avait bien été convoqué, alors même que l'expert en question était effectivement venu et avait déposé. Comme il n'y avait pas cette mention, et qu'en outre il n'y a pas eu de condamnation de l'accusé, le procès a été annulé.

Je suis très favorable à cette conception européenne consistant à fonder la nullité sur l'atteinte effective au procès équitable, et non pas sur de simples critères formels. Mais j'ai bien conscience que n'est pas culturellement envisageable chez nous. Les tergiversations de nos juristes, très latins, qui considèrent qu'une procédure est nulle ou ne l'est pas ; ne le permettent pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est incompréhensible pour le justiciable.

M. Jacques Beaume. – Vous connaissez mon avis, monsieur le rapporteur, mais pour le coup, il ne s'agit vraiment que de mon avis. On pourrait a minima redéfinir les facteurs de nullité, au moins les écrire clairement car ils sont essentiellement jurisprudentiels.

C'est la Cour de cassation qui détermine ce qui constitue un facteur de nullité absolue ou relative mais c'est très fragile car bien entendu la régularité de la procédure est un des facteurs de la démocratie. Quand le risque d'emprisonnement encouru est de vingt ans, il faut porter un minimum d'attention au déroulement du procès et à la régularité de l'enquête.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Votre rapport ne propose pas pour autant de tout balayer...

M. Jacques Beaume. – Non, effectivement. Une proposition de révision complète de la procédure pénale nécessiterait de toute façon beaucoup plus de temps que celui dont nous avons disposé pour remettre notre rapport.

M. Franck Natali. – Compte tenu de l'excellence dont a fait preuve une fois de plus Jacques Beaume, je n'aurai que peu d'éléments à ajouter. Sur le régime des nullités, mes propos rejoignent ce qui a été dit sur la procédure pénale : on nous dit souvent qu'il faut alléger la procédure parce qu'il y a trop de formalisme mais il faut bien avoir à l'esprit que le formalisme protège aussi le rédacteur de l'acte qui a la maîtrise de la procédure. Le formalisme permet à l'auteur de l'acte de s'assurer qu'il a respecté la procédure.

Sur les conséquences des défauts de respect du formalisme, il existe aujourd'hui des règles d'orientation générale, des règles écrites internes, des règles jurisprudentielles et des dispositifs de niveau européen, par exemple des jurisprudences de la CEDH.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dispositifs européens qui existent aussi en Hollande...

M. Franck Natali. – Oui effectivement. Même si je ne suis pas spécialiste du droit hollandais, je suis sûr que leurs procédures internes sont davantage simplifiées, au sens d'uniformisées, que les nôtres.

Sur les dispositifs en matière de garde à vue par exemple, il y a des formulaires types, y compris avec des éléments transposés tardivement, en juin 2016. Ces transpositions qui sont obligatoires pour les États membres sous peine de sanctions, prennent du temps alors que les réformes entrent en vigueur peu de temps après la transposition. La notification de ce type de droits, les plus fondamentaux, est incontournable. À partir de là, il y a d'autres cas de nullité à examiner qui pourraient évoluer, par exemple sur des infractions provoquées par les enquêteurs qui peuvent avoir été considérées comme excessives au regard des faits poursuivis. Le président Guy Canivet a l'habitude de dire que le juge, lorsqu'il rend une décision, doit avancer avec une main tremblante. Il faut être très mesuré dans une éventuelle réforme de la nullité. Ce qui a été élaboré par la jurisprudence est très nuancé...

M. Jacques Beaume. – Justement, c'est peut-être un peu trop nuancé...

M. Franck Natali. – C'est vrai mais la Cour de cassation annule parfois certains actes de procédure en décidant que ça n'entraîne pas pour autant l'annulation d'actes qui en sont la conséquence. Elle fait bien la part des choses. Je vous renvoie à ce sujet à l'excellent rapport de Frédéric Desportes, avocat général à la chambre criminelle de la Cour de cassation. Il explique dans son rapport comment, en matière pénale, notre système s'est construit progressivement sur des jurisprudences : il existe bien sûr des exceptions mais, de manière générale, la Cour de cassation distingue des nullités substantielles et d'autres qui ne le sont pas. C'est plutôt un avantage car cela permet une adaptabilité par rapport à des situations

changeantes dans le temps. Cela corrobore les propos liminaires de Jacques Beaume sur le code de procédure pénale. Il a été réformé massivement depuis 2004 par une succession de textes, portant à chaque fois sur un grand thème différent : la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la grande criminalité, etc., ce qui a créé une sédimentation. Il a fallu, au fur et à mesure, interpréter ces textes, ce qui a créé de nouveaux moyens de nullité, au gré de ce qui était soulevé par les mis en cause ou les victimes.

La jurisprudence de la Cour de cassation semble en fait distinguer des cas stricts de nullité, par exemple pour la grande criminalité, c'est-à-dire les procédures régies par l'article 706-73 du code de procédure pénale, et d'autres cas de nullité dans des affaires de moindre importance. Le respect des règles solidifie les procédures et protège aussi les victimes. Je vous renvoie à l'article 1^{er} du code de procédure pénale. Il ne faut pas remettre en cause tout le déroulement de la procédure car elle ne protège pas que le mis en cause : elle rassure aussi les victimes, en leur permettant d'avancer, et les enquêteurs en encadrant leur travail. Certaines mentions ajoutées aujourd'hui par les gendarmes dans leurs procès-verbaux, qui ne sont pas obligatoires mais qui sont le résultat de plusieurs années d'expérience, constituent également un gage de sécurité juridique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il faut bien reconnaître que certaines obligations procédurales sont disproportionnées. Certains officiers de police judiciaire rendent leur habilitation, c'est bien la preuve que c'est devenu très lourd...

M. Franck Natali. – Les lourdeurs de certaines tâches ont pollué le reste. On a fait des progrès pour alléger certaines procédures mais ces procédures n'ont pas le même impact partout. Une gendarmerie où il y a cinq gardes à vue par semaine et un commissariat où il y en a trente par jour ne sont pas impactés de la même manière par de telles procédures. Il faudrait des personnels spécialisés sur ces procédures dans les commissariats.

Le procureur devrait pouvoir, en direct, sans passer par son téléphone, suivre le fil de la garde à vue. Or, ça n'existe pas actuellement : le procureur doit se renseigner au fil de l'eau, ou après coup. De plus, on a manqué d'anticipation. La législation a évolué tardivement pour suivre certaines décisions dont on savait pertinemment qu'elles seraient rendues par la CEDH. On a ainsi mis les acteurs devant le fait accompli, alors qu'on aurait pu anticiper. Je pense que cela a porté préjudice à la Justice en France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur les technologies, y-a-t-il des propositions précises dans votre rapport ?

M. Franck Natali. – Je dois d'abord préciser qu'il y avait un autre rapport des chantiers de la Justice consacré plus spécifiquement à la transformation numérique, mais effectivement certaines de nos propositions sont liées à la dématérialisation.

La dématérialisation la plus complète possible des différentes étapes de la procédure est indispensable. Le temps passé par tous les acteurs de la justice à demander et obtenir des actes, très souvent en se déplaçant jusqu'à la juridiction, en attendant sur place, en multipliant le temps que les greffiers qui sont déjà bien occupés doivent ainsi consacrer à un nombre d'interlocuteurs important, est considérable. Ce n'est pas rationnel.

M. Jacques Beaume. – Je voudrais apporter deux précisions pour aller dans le même sens.

La dématérialisation est indispensable parce que la lourdeur de la procédure a été généralisée. Il est anormal qu'on ait la même procédure pour traiter un crime ou un vol à l'étalage. On a nivelé les procédures par le haut. Chez les magistrats antiterroristes, le nombre d'affaires est important, donc la procédure est maîtrisée, ça ne pose pas de souci. Dans les services régionaux de police judiciaire (SRPJ) habitués aux procédures traitées dans le cadre de l'article 706-73, ils sont aussi bons juristes que les parquetiers. Dans ce type de juridictions ou de services, le discours sur la lourdeur de la procédure est beaucoup moins répandu.

La question se pose beaucoup plus pour les services de police confrontés à des crimes et délits très variés et qui ne peuvent évidemment pas consacrer aux très nombreuses affaires suivies le temps nécessaire à ce formalisme aligné sur le haut. À Marseille, par exemple dans les commissariats des 6ème, 8ème et 10ème arrondissements, il n'est pas rare qu'il y ait 100 à 120 plaintes dans la journée, c'est impossible de les traiter efficacement. On a certes inventé l'audition libre pour alléger un peu mais on a quasiment les mêmes exigences procédurales que pour traiter une garde à vue. Certes, ils n'ont pas les mêmes pouvoirs que dans le cadre d'une garde à vue mais ça reste très lourd de traiter ces procédures qui devraient être plus simples. Est-il rationnel d'aligner les procédures sur des crimes les plus graves alors que les enjeux pénaux sont bien moindres ?

Il y a ensuite des améliorations à apporter par la dématérialisation. Mais la dématérialisation ne dispense pas de s'interroger sur les moyens d'alléger la lourdeur de certaines procédures pour les faits les moins graves. Si la dématérialisation devient indispensable, c'est parce que les procédures ne laissent pas le choix aux acteurs concernés. Pourquoi les parquets ont-ils inventé le suivi en temps réel ? Car pour remplir leur rôle, il faut ces éléments en temps réel. Si on centralise un endroit de recueil de toutes les informations disponibles, ce sera déjà un progrès.

M. Franck Natali. – Oui, c'est indispensable qu'un magistrat puisse suivre en direct les étapes de l'enquête. Se déplacer pour de simples demandes d'actes ralentit considérablement le travail des magistrats ; il faut libérer ce temps des acteurs pour d'autres tâches.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il n'y a pas de réticence de la police sur cet éventuel suivi en direct par les magistrats du déroulement de l'enquête ?

M. Jacques Beaume. – Non, car le temps consacré à la transmission des informations est démesuré, il y a eu dans le passé des réticences car le parquet était très exigeant. Mais aujourd'hui, tout le monde voit que c'est nécessaire. À force de vouloir être efficace sur tout, on est efficace sur rien. Il faut mieux se demander qui fait quoi. Il faut donner aux officiers de police judiciaire un degré d'autonomie et plus de compétences avec un parquet qui doit redevenir un magistrat et pas un super enquêteur et les OPJ doivent pouvoir mener une enquête. Certains officiers de police judiciaire demandent même aux procureurs s'ils peuvent faire une perquisition.

C'est un tort partagé car parfois les procureurs sont allés plus loin que ce que la loi prévoyait dans leurs exigences, il faut revenir à la normale...

M. Franck Natali. – Une nouvelle enquête préliminaire est en cours de constitution. En prenant les textes sur le flagrant délit, le crime organisé, l'association de malfaiteurs, le terrorisme, puis les nouveaux textes de juin 2016 qui offrent la possibilité au procureur de la République d'avoir des phases de contradictoire avec les mis en causes avant

même le choix de la procédure, un ensemble cohérent se dégage. On est ainsi dans une phase cruciale de l'enquête, il y a une claire répartition des rôles. Nous avons fait une proposition d'allègement des tâches, mais c'est aussi une question de repositionnement : l'enquêteur doit retrouver une autonomie. S'agissant de la garde à vue, il y a une reconfiguration avec la présence physique de l'avocat, des familles, du médecin, depuis les nouveaux textes de 1992. La présence de l'avocat, les enquêteurs s'en rendent compte, peut être utile.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce qui est mis en cause, c'est le temps de gestion de ces actes dans un temps qui reste très limité.

M. Franck Natali. – Le choix de l'interpellation, sauf en flagrance, est fait par les enquêteurs. Ensuite, il peut y avoir des plate-formes technologiques qui peuvent aider les enquêteurs, par exemple quand il y a interpellations multiples dans des affaires de stupéfiants ou d'associations de malfaiteurs. Cela peut s'anticiper dans l'organisation du service. On peut également réfléchir à des regroupements de gardes à vue dans un lieu donné, notamment sur les territoires peu denses. On nous a dit que ce n'était pas possible. Mais les commissariats parisiens, par exemple, sont bien rodés pour l'organisation de la garde à vue.

M. Jacques Beaume. – L'autonomie des enquêteurs par rapport à leur parquet est proportionnelle à leur direction d'enquête. Pendant de nombreuses années, le désengagement des cadres comme directeurs d'enquête a été massif. L'APJ, qui fait beaucoup d'actes dans une procédure, est seul face au parquet, alors que le commissaire est concentré sur ses tâches d'ordre public ou ses tâches administratives. Un des points de reconquête de l'autonomie policière est donc la restauration de cadres directeurs d'enquête, qui existent d'ailleurs toujours dans les services « haut de gamme » tels qu'un SRPJ ou un service anti-terroriste. Aujourd'hui, un peu moins qu'il y a cinq ans certes, c'est un APJ, même plus un OPJ, qui téléphone au parquet, sans même savoir qui est son directeur d'enquête ! Ce serait un moyen de diminuer la présence tatillonne du parquet. La gendarmerie est moins atteinte par cette déshérence, la hiérarchie militaire restant suffisamment présente pour que, dans une brigade, le commandant ou le chef des OPJ puisse encore avoir un rôle, ce qui n'est pas le cas dans les commissariat qui font face à une grosse activité, où le désengagement des commissaires chefs de service a été total pendant 10 ans. Pendant une certaine période, la pression d'un rendement artificiel a totalement accaparé les commissaires sur l'ordre public, sur des statistiques, sur la vie quotidienne policière, tandis que les enquêtes judiciaires ne permettent pas de mettre un bâton dans chaque case. Les commissaires étaient aussi beaucoup moins nombreux, probablement du tiers, voire de la moitié. La pression politique les a accaparés. Ce n'est pas irréversible, et d'ailleurs depuis quelques années il y a un réel effort de formation au niveau juridique des commissaires de police. Encore faut-il qu'ils soient présents dans les enquêtes. Ils sont aujourd'hui plus attentifs à l'activité judiciaire de leurs services.

M. Michel Boutant, président. – Qu'en est-il de la question des peines ?

M. Jacques Beaume. – Il faut être clair : la certitude de la peine est un élément essentiel. S'y greffent les grandes difficultés rencontrées par les services pénitentiaires. D'expérience, les efforts faits par les gouvernements en faveur du milieu ouvert ne sont pas à la mesure du besoin. Aux États-Unis ou aux Pays-Bas, les contrôleurs judiciaires ont moins de dix personnes à suivre. En France, c'est 90 ou 100. Les peines alternatives sans incarcérations ne sont pas suffisamment suivies. À l'école pénitentiaire d'Agen, le président de la République a annoncé ma création de 1800 emplois dans le milieu ouvert, ce qui est considérable, mais le retard est grand. La confiance du public et des magistrats envers le milieu ouvert est faible.

M. Franck Natali. – On a quand même beaucoup progressé sur l'application des peines, notamment grâce à la judiciarisation de l'exécution des peines. On parle des peines qui font l'objet d'un aménagement *ab initio*, mais quand il y a des débats sur des demandes d'allègements de peine, ce sont de vrais débats, intéressants et riches. Les juges d'application des peines font bien leur travail et le parquet donne son avis. Les mesures mises en place, suivi socio-judiciaire, indemnisation des victimes, etc., font l'objet d'une discussion approfondie. Cela nécessite du temps et des moyens mais prépare bien les gens à la sortie. Le sursis avec mise à l'épreuve et exécution provisoire a également constitué un grand progrès, car cela permet qu'une personne qui sort de l'audience reçoive dans la foulée la notification de son sursis avec la mise à l'épreuve et la convocation à se présenter devant le juge d'application des peines le mois suivant, sachant que s'il ne s'y rend pas, la peine sera mise à exécution. Je mesure l'effet de cette chaîne sur mes clients, que ce soit les mis en cause ou les victimes.

M. Jacques Beaume. – Je voudrais faire une petite provocation. Ce n'est pas à la police de définir la politique des peines. La police a le rôle majeur de faire réussir les enquêtes, de les conduire, d'identifier les auteurs, mais la politique judiciaire ne relève pas de la police. Nous sommes dans un des rares pays où la police s'autorise ce genre de choses. La politique pénale n'est pas faite pour donner satisfaction à l'enquêteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons beaucoup entendu les policiers. Ils vivent aujourd'hui dans une prise de risque accrue, notamment après les événements de Magnanville. Ils ont le sentiment aujourd'hui que n'importe quelle intervention peut déraiser. Ils ont le sentiment de prendre énormément de risques pour rien. Ils ne mettent pas en cause les juges : il s'agit d'un système qui ne fonctionne pas, notamment du fait du mauvais fonctionnement de la prison.

M. Michel Boutant, président. – En écoutant les policiers qui adressaient ce reproche à la police, j'avais l'impression qu'ils craignaient les représailles des délinquants qui pouvaient se targuer, après leur passage devant la justice, d'un brevet de délinquant, et ensuite aller provoquer ou menacer les policiers et leurs familles. Beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs décidé d'aller vivre loin de leur lieu de travail.

M. Jacques Beaume. – Je l'entends. Il y a aussi un état d'esprit général des individus à l'égard de ce qui représente l'autorité : cela dépasse la seule question de la délinquance. Beaucoup d'enquêteurs trouvent aussi une complexité dans notre carte judiciaire : dans un même service, on peut travailler avec trois procureurs différents, avec des instructions différentes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pour moi la présence dans mon ressort de trois TGI est aussi un gage de proximité. Au moment où l'on veut territorialiser davantage la police, c'est appréciable. Lorsqu'il y a une symbiose police nationale-police municipale-parquet, il y a de bons résultats.

M. Jacques Beaume. – La question n'est pas de supprimer des sites de présence des procureurs. Il s'agit seulement d'éviter qu'un même service de police ait des instructions différentes de plusieurs parquets. Par exemple, on n'a pas besoin d'un procureur à Tarascon. On a besoin d'un procureur à Marseille et peut-être à Aix-en-Provence du fait de la taille du département, mais à Tarascon il peut y avoir un procureur adjoint qui s'occupera de la « vie quotidienne » des relations avec les élus. Les instructions émaneraient d'un seul procureur. Un SRPJ peut travailler avec six ou sept procureur. Je sais bien que le rôle des procureurs

généraux est précisément de coordonner, mais coordonner n'est pas décider. La carte des parquets pourrait être reconcentrée.

M. Franck Natali. – Le procureur est dans beaucoup d'instances aujourd'hui. Certaines décisions pourraient être prises de manière plus centralisée.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions pour l'ensemble de ces éléments, la clarté et la franchise de vos propos.

La réunion est close à 19 h 10.

Mardi 13 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 20 h 10.

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 52.

Audition de représentants de la fédération syndicale CFE-CGC police nationale – Alliance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et du Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administrative et financière (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 40.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS
DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE
LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE**

Mardi 6 mars 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Audition de M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut
de relations internationales et stratégiques (IRIS)**

M. Bernard Cazeau, président. – Notre commission d'enquête entame aujourd'hui ses travaux avec l'audition de M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).

L'IRIS, créé en 1991 et dirigé par Pascal Boniface, est un *think tank* travaillant sur les thématiques géopolitiques et stratégiques. Le terrorisme figure parmi ses sujets de recherche.

M. François-Bernard Huyghe, vous faites partie de l'équipe de recherche de l'IRIS. Vous avez publié de nombreux articles sur le terrorisme, en particulier sur les djihadistes et leurs ressorts, les attentats, Daech ou encore la communication et la propagande djihadistes, ainsi que plusieurs ouvrages. C'est précisément pour votre expertise en la matière que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre.

Alors que l'organisation État islamique a subi d'importants revers militaires sur le terrain, quel regard portez-vous sur la menace djihadiste aujourd'hui ? Les djihadistes et Daech continuent-ils de représenter une menace importante, pour notre pays en particulier ? Comment les terroristes ont-ils adapté leur stratégie de communication ? Quel rôle jouent Internet et les réseaux sociaux dans la menace terroriste aujourd'hui ? Doit-on continuer de craindre l'action de « loups solitaires » radicalisés ? Comment percevez-vous la menace que constitue le retour de djihadistes français ? Voilà quelques questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Vous avez la parole, Monsieur.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François-Bernard Huyghe prête serment.

M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'IRIS. – En préalable, je voudrais dire que je ne suis pas commentateur de télévision, je n'ai pas de boule de cristal, ma connaissance du phénomène djihadiste est limitée à ce que disent ses acteurs. J'ai travaillé sur plusieurs groupes – la *Rote Armee Fraktion* ou les Brigades rouges, par exemple – en lisant leurs productions ou en regardant leurs images en partant du principe que le terrorisme n'est pas seulement un acte de violence, mais également un acte de défi symbolique et de communication politique. En posant des bombes, ils posent des questions, selon les mots d'un célèbre avocat.

Dans cette perspective, mon intérêt s'est attaché au djihadisme et à la très abondante communication de Daech en français à destination de leur – malheureusement – riche public français, étudié d'un point de vue rhétorique. Quel message transmettent-ils, comment le rendent-ils efficace ? Comme médiologue, je me suis intéressé aux moyens matériels mis en œuvre à cette fin. Le terrorisme a recours à deux moyens : tuer des gens, car l'acte de violence est un acte de communication, et diffuser du contenu dans des médias, des vecteurs de communication au sens classique.

En France, le terrorisme est apparu autour de 1890, avec la mouvance anarchiste qui suivait les nihilistes populistes russes. Ravachol et les autres publiaient des textes dans de petites revues imprimées. Le plus grand livre sur le terrorisme, *Les Possédés*, de Dostoïevski, commence par l'évocation d'une presse clandestine dans une cave en Crimée.

La communication de Daech m'a semblé très spécifique, y compris en comparaison de celle d'Al-Qaïda. Elle est plus sophistiquée et, parfois, talentueuse. Elle comprend, par exemple, des chroniques littéraires de bonne qualité sur certains livres de Scott Atran ou de Michel Onfray, par exemple.

Elle est toutefois en pleine mutation, parce qu'il est plus difficile de maintenir ce niveau aujourd'hui, alors que Daech a perdu Raqqa et beaucoup de moyens matériels et que certains moyens de lutte contre la diffusion de cette propagande ont montré leur efficacité, en particulier ceux que les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon) ont mis en œuvre et qui ont obtenu plus de résultats que ceux des gouvernements. Selon moi, d'ailleurs, les GAFA sont aujourd'hui plus puissants que beaucoup de gouvernements.

Je sais lire et regarder des images, donc, mais je n'ai pas de connaissance particulière de ces groupes, je ne les ai pas infiltrés, et je ne sais rien de plus du fonctionnement des services de renseignement que ce que j'ai lu.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Deux questions pour commencer. La première concerne l'évolution de la menace terroriste. Quel est votre sentiment à ce sujet à la suite de la pseudo-débâcle de Daech en Irak ? Seconde question : qu'est-ce qui peut faire passer quelqu'un à l'acte terroriste ?

M. François-Bernard Huyghe. – Le terrorisme n'est pas un parti ; certains mouvements politiques ou religieux emploient la méthode terroriste à certains moments. Le cas de Daech est particulier, par les sites qu'il frappe, par le degré de violence et les moyens militaires employés ainsi que par les effets politiques recherchés.

Daech a tué environ 300 Français, sa létalité est donc très élevée par rapport à ce que nous avons connu précédemment. Dans les années 1970, Action directe a tué dix personnes, soit une décimale de moins qu'en Allemagne et deux décimales de moins qu'en Italie.

Cette caractéristique s'explique par le fait que Daech choisit des cibles molles. Ce n'est pas inédit en France : Émile Henry avait lancé une bombe dans le café Terminus, en affirmant : « *Aucun bourgeois n'est innocent* ». Il considérait – à tort – qu'il ne pouvait y avoir que des bourgeois dans ce café. De même, le FLN a attaqué le Milkbar à Alger, et, rue de Rennes ou à la station Saint-Michel, ce sont des innocents qui ont été visés.

Daech n'est donc pas le premier mouvement à frapper des victimes innocentes au hasard, mais il le fait avec une efficacité remarquable. Celle-ci tient au fait – c'est la deuxième spécificité de Daech – que tous les moyens sont employés, et que l'action se fait à tous les niveaux.

Daech peut ainsi organiser des attentats militairement sophistiqués, comme le soir du Bataclan : des attaques conjointes, une organisation, des commandos aguerris regroupant plusieurs nationalités, qui ont su éviter la police, disposer de faux papiers et trouver des logeurs, même si ceux-ci n'étaient pas très malins.

Dans le même temps, le mouvement encourage également des actions spontanées ou semi-spontanées : un homme prend un couteau et se jette sur un policier ou un militaire, en sachant qu'il a très peu de chances de survivre. Ces attaques sont moins redoutables, à l'exception de celle de Nice, où un camion jeté dans une foule compacte a fait beaucoup de dégâts. La capacité de nuisance de Daech est donc supérieure à ce que nous avons connu auparavant.

La troisième spécificité se trouve dans la motivation de ce groupe. L'attentat de la rue de Rennes avait un objectif politique rationnel, celui de la station Saint-Michel également. Il s'agissait de faire pression sur l'État français ou de le punir pour ses relations avec l'État algérien, bref, de faire valoir une revendication à laquelle la France pouvait, ou non, se plier.

Dans le cas présent, la seule manière de céder à Daech serait de dissoudre l'État, de nous convertir en masse au sunnisme salafiste et de faire allégeance au califat. De ce point de vue, les militants de Daech sont maximalistes : ils attendent la fin du monde, la conquête de la Terre et le salut de leurs âmes. Ce message simple est répété constamment.

Ainsi, même s'il y a aujourd'hui beaucoup moins de productions vidéo et de moins en moins en français, j'ai entendu récemment un *nashid*, un chant religieux uniquement vocal, à cheval entre le rap et la mélodie, dont les paroles étaient très simples : « *Tuons-les tous ; la victoire est proche, nous irons au paradis* ». Ces chants sont plus nombreux en anglais et surtout en arabe, mais n'oublions pas que Daech a publié durant une période un mensuel en onze langues.

Enfin, la dernière spécificité de Daech est stratégique. Al-Qaïda avait une stratégie « raisonnable » à long terme, basée sur l'idée qu'il fallait d'abord frapper l'ennemi lointain pour ne pas réitérer l'erreur de l'Afghanistan. Daech, au contraire, a, tout de suite, voulu établir le califat et se lancer dans la conquête du monde. Cette stratégie a mené à la territorialisation du mouvement, avec une organisation qui avait tous les attributs de la souveraineté, hormis, heureusement, la reconnaissance des autres États. Ainsi, la stratégie terroriste était élaborée dans un véritable ministère, dirigé par Al-Adnani.

M. Pierre Charon. – Daech, est-ce une franchise à l'endroit ou à l'envers ? Je m'explique : trois jeunes gens désœuvrés attaquent un homme qui porte une kippa, l'attentat

est ensuite revendiqué par Daech, alors que cette attaque ne répondait pas à une commande. Ces jeunes sont-ils « auto-franchisés » ?

M. François-Bernard Huyghe. – Cela fonctionne dans les deux sens. Dans la théologie de Daech, la *hijra* – le fait de venir vivre sur une terre musulmane salafiste – et le *djihad* sont des obligations absolues. Ceux qui n'ont pas la possibilité matérielle de faire la *hijra* peuvent compenser ce manque en prenant des initiatives.

D'autres opérations sont vraiment commanditées. C'était, bien sûr, le cas des attaques du Bataclan, dont les auteurs avaient enregistré leurs testaments deux mois auparavant en Syrie, avec la certitude qu'ils seraient tous morts le 13 novembre 2015 à minuit.

Ceux qui agissent seuls répondent aux injonctions d'Al-Adnani, qui avait exhorté ses partisans à prendre une pierre ou un couteau et à attaquer partout. Les membres de Daech sont formalistes et ils ont longtemps refusé de revendiquer des attentats en l'absence d'allégeance formelle de leurs auteurs. On sait ainsi que les auteurs de l'attaque qui a coûté la vie à un prêtre se sont filmés peu avant de passer à l'acte faisant rituellement allégeance au calife. Parfois, il n'existe pas de trace de ce genre. Cette exigence est de moins en moins présente et on semble s'orienter vers une stratégie différente. Ainsi, *Amaq*, l'agence de presse de Daech, a revendiqué l'attaque de Dallas, alors même que rien n'est venu prouver que le tireur fou était vraiment djihadiste. Ils deviennent donc laxistes.

M. Ladislas Poniatowski. – Qu'en était-il à Nice ?

M. François-Bernard Huyghe. – L'enquête a révélé que l'auteur de cette attaque avait des relations dans le milieu djihadiste, même si lui-même ne s'était pas rendu en Syrie. Ceux qui ont fait la *hijra* sont en général aguerris, et la rhétorique de Daech fait d'ailleurs la différence entre les soldats de l'Islam, ainsi que l'auteur de l'attentat de Nice a été qualifié, et les lions de l'Islam. Cette dernière qualification, plus prestigieuse, est réservée aux combattants qui ont fait la *hijra*. Tous iront au paradis, mais celui qui attend les lions est réputé plus proche d'Allah. L'efficacité de ce système repose dans la capacité à miser sur une organisation très précise, tout en accueillant toutes les « bonnes volontés ».

Mme Hélène Conway-Mouret. – Ce système a été efficace pour les hommes, mais aussi pour les femmes. Aujourd'hui, beaucoup de combattants ont été éliminés, les femmes, qui ne s'étaient pas engagées de la même façon, sont nombreuses et peuvent revenir.

M. François-Bernard Huyghe. – Le démon de #MeToo va-t-il frapper les milieux djihadistes ? Encore une fois, Daech est formaliste et, en théorie, les femmes ne sont pas considérées comme dignes de combattre, même si elles peuvent effectuer des tâches de police. Il existait d'ailleurs une brigade de femmes chargée de faire respecter les bonnes mœurs.

Nous connaissons l'histoire de la « veuve noire » d'Al-Qaïda, mais Daech est plus rigoriste et n'autorisait pas, jusqu'à maintenant, les femmes à mourir en combattant. Il n'est pas exclu que cela change, car l'organisation a moins de capacité à imposer la discipline.

Il y a eu, toutefois, des cas de jeunes filles qui fantasmaient et qui demandaient sur Facebook comment se procurer des kalachnikovs. Elles ont été arrêtées. D'autres ont tenté de piéger une voiture...

Il est fort probable qu'un jour, une femme tentera de commettre un attentat, avec ou sans la bénédiction de Daech. De même, nous avons connaissance de plusieurs projets de faire commettre des attentats à des enfants. Beaucoup de mouvements ont utilisé des femmes pour des attaques suicide, à commencer par les Tigres tamouls.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Les Tchétchènes ont également pratiqué cela.

M. François-Bernard Huyghe. – Ce sera difficile à repérer, parce que les femmes sont plus rares dans nos fichiers, et ont en général un passé moins criminel que les jeunes « racailles » qui se sont ensuite convertis.

M. Ladislas Poniatowski. – Avez-vous des informations sur la réaction des combattants de Daech lorsqu'ils étaient eux-mêmes confrontés à des femmes, dans les redoutables bataillons féminins kurdes, par exemple ?

M. François-Bernard Huyghe. – Je ne dispose pas d'informations particulières sur ce point, mais pour eux, symboliquement, être tué par une femme les prive d'une montée automatique au paradis.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Qu'est-ce qui conduit quelqu'un à passer à l'acte ?

M. François-Bernard Huyghe. – C'est une question centrale depuis les années 1970 et beaucoup d'écoles s'affrontent à ce sujet. Je ne crois pas à quelque chose de mécanique : on serait soumis à de mauvaises idées extrémistes et on tomberait dans la violence comme dans l'alcool. Je suis donc très opposé à l'idée selon laquelle on pourrait soigner le djihadisme comme un accident de vie à cause d'une famille monoparentale ou d'un passage à Pôle emploi.

En France, on débat pour déterminer la puissance de l'idéologie dans ce processus. La question est connue : assiste-t-on à une islamisation de la radicalité ou à une radicalisation de l'islamisme ? S'agit-il de personnalités antisociales, de braqueurs de supérettes, qui se sont saisis de ce prétexte, ou, au contraire, doit-on constater l'efficacité de la propagande et de la conversion totale au djihadisme ?

En tout état de cause, il s'agit d'une idéologie dont la promesse est très puissante : tu iras au paradis, tu conquerras la Terre, tu seras un héros et tu vengeras des siècles d'humiliation.

Il n'existe pas de cause unique, mais des parcours terroristes, avec une part de rationalité. On tue des gens et on sacrifie sa vie, car on considère que c'est utile pour accélérer la victoire, ou l'avènement du paradis sur Terre. La bonne réponse à cette question n'est donc sans doute ni macro ni micro, mais méso, entre les deux.

Je ne crois pas que l'on devienne terroriste tout seul, on emploie une grande violence et on se sacrifie, au contraire, parce que l'on a des camarades. Le facteur de groupe me semble très important, et vous aurez compris que je ne crois pas au loup solitaire.

Dans le très bon livre de David Thomson ou dans celui de Romain Caillet – *Le combat vous a été prescrit* –, on repère bien la reproduction du modèle des aînés et de l'action avec les frères. On fait partie d'un groupe combattant qui se considère comme une avant-

garde. Cela ne vaut d'ailleurs pas seulement pour les djihadistes, c'était déjà le cas pour l'extrême gauche des années de plomb, par exemple.

Une fois que l'on a dit cela, que fait-on ? Je suis sceptique quant aux méthodes qui envisagent la radicalisation comme une sorte de maladie mentale – on a constaté leur échec en France – ou sur celles qui entendent effectuer un copié-collé des méthodes de lutte contre les sectes.

Nous devons nous placer à un niveau intermédiaire, pour appréhender le désir de compétition, d'héroïsme et de solidarité avec les camarades qui est à l'œuvre.

On sait que la déradicalisation à la française ne fonctionne pas. La méthode américaine non plus. En outre, on ne sait pas proposer de contre-discours, parce que nous le concevons selon nos propres codes. Nous avons atteint le comble du ridicule avec une campagne dont le slogan était : « *Si tu vas là-bas, tu vas tuer des gens et mourir* », alors que ceux qui étaient ciblés par la campagne allaient là-bas précisément pour tuer des gens et pour mourir ! De même, prétendre convaincre les jeunes qu'ils sont manipulés et les inciter à croire ce que disent les journaux, c'est inefficace.

À partir d'exemples en Allemagne et au Royaume-Uni, on peut tenter d'empêcher les gens d'entrer dans ce cycle d'identification collective, mais « déradicaliser » est un mot ridicule, qui n'a aucun sens, et cela ne fonctionne pas. Je ne vois pas quel traitement psychologique on pourrait infliger aux combattants de retour. Certains d'entre eux finiront par se décourager, parce qu'on ne peut pas tenir éternellement sur l'adrénaline, certains retourneront peut-être à la criminalité.

Je n'ai jamais rencontré de « déradicalisé ». J'ai rencontré en Italie des *pentiti*, des repentis. David Thomson cite toutefois des exemples : il ne s'agit pas de conversions idéologiques à la tolérance et à la démocratie, mais de gens qui considèrent que, si leur idéal était juste, la méthode n'était pas la bonne. Ils redeviennent alors salafistes quiétistes. On peut les croire, ou non.

M. Ladislas Poniatowski. – Vous appréciez le travail de David Thomson ?

M. François-Bernard Huyghe. – Son livre est fantastique. Les chercheurs le dédaignent un peu parce qu'il est journaliste, mais aucun d'entre eux n'a fait son travail.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Parlons d'internet. Tous les radicalisés ne passent pas à l'action meurtrière, mais beaucoup se radicalisent seuls derrière leur ordinateur. En outre, pouvez-vous nous parler du poids du discours salafiste dans les mosquées ? Avons-nous un problème de ce point de vue ?

M. François-Bernard Huyghe. – Oui, nous avons un problème !

Je n'aime pas le terme « se radicaliser », je préfère « devenir djihadiste ». Je ne crois pas au petit gars du 9-3 qui s'ennuie, qui tombe sur des images fascinantes devant son écran et qui s'en va trancher des gorges.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il y en a pourtant des exemples !

M. François-Bernard Huyghe. – Quand on creuse, on trouve un réseau humain, un correspondant. Je suis très sceptique sur le pouvoir de fascination des images qui

rendraient les enfants fous. Bien sûr, internet contribue à la conversion, par l'identification à la cause de populations persécutées pendant des siècles et que l'on va venger et à des frères virils que l'on veut imiter et dont on veut être digne.

Il y a également un appétit pour l'argumentation, un renforcement des croyances, sur les massacres en Palestine ou en Tchétchénie, qui débouche sur un discours du « tous coupables ». Nous avons tendance à qualifier tout cela de « complotisme », alors que c'est plus compliqué.

Internet est un instrument de renforcement des croyances et des passions. Ce n'est pas pour rien que tous ces groupes ont produit des images et des textes ! Les membres de la *Rote Armee Fraktion* passaient un temps incroyable à discuter chacun des termes et des virgules de leurs écrits. Le discours est important !

Celui de Daech est d'autant plus fascinant qu'il utilise la technologie 2.0 avec beaucoup plus d'efficacité qu'Al-Qaïda.

Al-Qaïda diffusait déjà des prédicateurs filmés, mais Daech a produit d'incroyables vidéos de violences, montées comme du Sergio Leone. C'est un peu de mauvais goût, mais il faut mesurer que lorsque vous filmez l'exécution de dix-huit personnes, vous n'avez qu'une seule prise ! Daech employait des professionnels bien payés, utilisait des drones et mettait en application une grande culture cinématographique. Une de mes étudiantes, photographe, a passé des heures à étudier la technique hypersophistiquée utilisée dans ces scènes.

Il y a donc ces blockbusters, accompagnés de chants, mais il y a aussi des revues. Je ne vous les montrerai pas pour ne pas me mettre en contravention avec la loi, mais ce sont des magazines de quarante-huit pages avec une véritable mise en page, des rubriques diverses, et même une partie destinée aux femmes, sur fond rose, avec des pétales. Chaque paragraphe contient une sourate ou un Hadith.

De surcroît, Daech utilise énormément les réseaux sociaux, c'est sa dimension 2.0, pour donner la parole à ses partisans. Ceux-ci communiquent entre eux, ils ont commencé sur Facebook, où ils se sont fait prendre, et utilisent maintenant Telegram. Ainsi sont nés les « moujatweets », des selfies de combattants montrant leur virilité, leurs armes et la douceur de la vie qu'ils menaient. On y voit des fruits en abondance, des embrassades, des scènes de fraternité.

Tout ne s'explique sans doute pas par le pouvoir de cette propagande, mais elle est bien la plus sophistiquée et la plus efficace que j'ai étudiée, par son contenu comme par les canaux par lesquels elle passe.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il y a donc un aspect spirituel, des promesses d'au-delà et une propagande politique et idéologique efficace, car elle est portée par différents canaux.

M. François-Bernard Huyghe. – C'est moins le cas aujourd'hui !

Mme Hélène Conway-Mouret. – C'est vrai, parce que nous avons maintenant réagi, mais elle a malheureusement pu se déployer pendant longtemps.

Un autre aspect est purement humain. À des jeunes en mal de reconnaissance, à des solitaires qui intègrent un groupe, on promet des vierges au paradis, mais aussi des femmes localement. On leur fait miroiter également des satisfactions matérielles et des joies terrestres.

Si nous pouvions couper les vivres, cet argent qui a coulé à flots, peut-on imaginer tarir l'attrait terrestre et immédiat ? Quand il ne restera que l'aspect spirituel, cette vie sera sans doute moins attrayante pour les jeunes.

M. François-Bernard Huyghe. – La vie des djihadistes était en effet prestigieuse et agréable, ils roulaient dans de gros pick-up, occupaient de beaux appartements vides, dont les propriétaires avaient été tués ou avaient fui, et ils avaient, c'est vrai, une vie sexuelle très intéressante, avec beaucoup d'épouses et un système de quasi-prostitution basé sur des mariages formels et des divorces immédiats. On le constate dans leurs souvenirs, mais aussi par le nombre très élevé d'enfants qu'ils ont laissés. Quand ils n'étaient pas au front, ils avaient une vie sexuelle très intense. Ils étaient les rois, un peu comme dans un film de Quentin Tarantino. C'était d'ailleurs très exploité par la propagande : « *Tu vivras comme un lion !* » Ne dit-on pas qu'il vaut mieux vivre un jour comme un lion que cent ans comme un mouton ?

Vivre intensément, cela parle à des jeunes gens pleins de testostérone, mais cela n'explique pas tout.

Aujourd'hui, il n'y a plus de califat qui permet de rouler en pick-up ou d'aller à la maison des femmes. Tout était bâti sur la construction d'un État qui s'étendrait au monde entier. C'était le slogan de l'État islamique : il durera et il s'étendra. Or cela n'a pas été le cas. Certains se décourageront peut-être, mais à quoi cela aboutira-t-il ? Verra-t-on des combattants dire : « *On m'a trompé, je rentre et je me repens* » ? Je n'y crois pas beaucoup.

Une autre hypothèse moins réjouissante est qu'ils considéreront plutôt qu'Al-Qaïda avait raison, qu'il fallait frapper l'ennemi lointain d'abord et ne pas se retrouver à découvert sur un territoire comme des mouches dans un pot de lait. Certains combattants ont hésité entre les deux organisations au cours de leur parcours de vie. C'est d'ailleurs l'histoire des frères Kouachi et de Coulibaly. Les Kouachi étaient d'Al-Qaïda, alors que Coulibaly était un des premiers djihadistes de l'État islamique en France. Ils ont noué une alliance de circonstance.

Les propagandistes de Daech ne sont pas stupides. La littérature djihadiste martèle un argument : « *Ne croyez pas en la défaite apparente* ». En bons salafistes, ils nourrissent une vision mythique dans laquelle les événements actuels ne sont que la reproduction des événements du VII^e siècle. L'histoire n'existe que parce qu'elle se reproduit dans le jeu de la volonté divine.

On appelle donc les musulmans à se souvenir de la bataille du fossé, durant laquelle ils paraissaient perdus, mais qu'ils ont finalement gagnée face à des ennemis beaucoup plus puissants. Ce discours s'articule autour de l'idée selon laquelle les vrais croyants savent qu'une défaite apparente est la garantie d'une victoire plus grande. Je ne sais pas si cela fonctionne, mais la perspective des militants de Daech est millénariste, ils attendent la bataille finale, dans quelques années, à l'issue de laquelle les bons iront au paradis.

D'autre part, des textes de Daech sont encore publiés. Hier, j'ai pris connaissance d'un communiqué suggérant de porter la bataille en Afghanistan et au Pakistan, c'est-à-dire au Khorassan. L'argument est le suivant : certes, le califat semble fini, mais il y a eu des périodes dans l'histoire de l'Islam durant lesquelles nous n'étions qu'une petite bande courant dans le désert ; continuez le combat au Khorassan. C'est une autre option pour certains combattants français, qui ne rentreraient pas en France, mais iraient dans le Sinaï, ou dans la zone afghano-pakistanaise.

Nous ne sommes pas dans leurs têtes, il est difficile de savoir si l'argument selon lequel il s'agit de la dernière épreuve avant la récompense sera porteur. Cela dépendra beaucoup de choix individuels. Cette situation a été prévue par Daech et le discours triomphaliste du début a varié afin de fournir à ses partisans des arguments pour expliquer cette nouvelle réalité.

En outre, Baghdadi est toujours vivant. On n'a pas pris ou tué tant de combattants que cela et beaucoup d'entre eux sont dans la nature, le mouvement a connu un moment de grande richesse, grâce au pillage des banques et au trafic de pétrole, et une partie du trésor de guerre a échappé à ses adversaires. Nous n'avons pris ni toutes les armes, ni tout l'argent, ni tous les combattants, il reste donc des forces hostiles.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Revenons en France. Quel est le poids de l'idéologie salafiste dans les territoires de notre pays ?

M. François-Bernard Huyghe. – Il existe des mosquées salafistes et certains prédicateurs que nous ne contrôlons pas disent des choses choquantes et illégales, cela ne date pas d'hier.

Pour autant, à l'époque de la puissance d'Al-Qaïda, on affirmait que tout venait de certaines mosquées salafistes de Londres dans lesquelles nous voulions entrer, alors que le plus important n'est pas toujours l'influence d'un mauvais prédicateur, mais de gars qui sont simplement au fond de la salle et qui parlent la même langue que leur public.

Certains prédicateurs ne parlent pas le même arabe que les gens d'ici. L'arabe d'Arabie Saoudite, par exemple, est très différent de l'arabe algérien ou marocain, mais la plupart des prédicateurs viennent du Maghreb. Leur langue peut différer de celles des jeunes de troisième génération, qui utilisent beaucoup de mots d'argot.

On retrouve une figure dans beaucoup de parcours : le jeune qui va à la mosquée, qui est un peu délinquant, dont la conduite n'a pas été digne d'un bon croyant et qui se fait accrocher à la sortie de la mosquée par des gens qui trouvent que l'imam est trop mou. Dans le discours de Daech, la stigmatisation des « hypocrites », des « mauvais musulmans » – c'est-à-dire de ceux qui nous semblent modérés et compatibles avec la République – occupe une place importante. On recherche constamment les points théologiques qui les mettent en faute.

Cela dit, je suis peut-être naïf, mais s'il y a des mosquées dans lesquelles on dit des choses interdites, on peut les fermer, qu'elles produisent ou non des terroristes !

M. Ladislav Poniowski. – La déradicalisation à la française, cela ne marche donc pas. Est-ce aussi parce que nous sommes naïfs ? Les adultes sont irrécupérables, mais ce

qui est grave, ce sont les adolescents, qui sont des bombes potentielles. Que ne faisons-nous pas que nous devrions faire ?

M. François-Bernard Huyghe. – Le volontariat ne donne pas de bons résultats, deux de vos collègues ont produit un très bon rapport à ce sujet. C'est une démarche basée sur une vision naïve et, disons-le, un peu politiquement correcte, selon laquelle le djihadisme n'aurait rien à voir avec la religion, mais relèverait de la psychologie.

La méthode saoudienne est efficace, mais elle est difficile à transposer : on enferme des djihadistes dans des camps, puis on leur fournit à la sortie un travail, une voiture, etc. pour les ramener vers le wahhabisme classique. On leur dit donc en substance : « *Vous avez raison d'être salafistes, mais on n'embête pas la dynastie des Saoud, et vous ferez la guerre quand on vous le dira !* » J'imagine mal cela en France...

Je pense qu'il faut mieux exploiter les discours des repentis. Les Kurdes sont plus malins que nous à ce sujet, on se souvient ainsi de la vidéo dans laquelle ils ont présenté Émilie König maquillée et portant un sweat rose à fleurs, affirmant qu'elle s'était trompée. De même, ils ont obligé un important prédicateur français à affirmer que les gens de Daech étaient des crapules.

L'idée selon laquelle les chefs ont fauté peut être efficace. Des Algériens qui avaient lutté contre les GIA m'ont raconté que, dans certains groupes, des militants – qui égorgeaient auparavant des villages entiers – étaient partis parce que le chef avait des baskets plus belles que les autres et n'était donc pas à égalité avec les combattants.

Utiliser des témoignages de repentis ne sera pas efficace à 100 %, mais ce sera mieux que ce que l'on fait aujourd'hui.

M. Hugues Saury. – Quel peut être le rôle de l'Islam de France ?

M. François-Bernard Huyghe. – De nombreux théologiens islamiques expliquent que l'Islam, ce n'est pas cela, que l'interprétation hanbalite est absolument hétérodoxe et plusieurs *fatwas* ont été publiées à ce sujet. Autrefois, j'étais naïf et je pensais qu'une bonne argumentation théologique permettrait de l'emporter, mais cela ne marche pas. Ceux qui sont convaincus sont persuadés qu'ils sont les seuls vrais monothéistes, ce qui est le cœur de la croyance musulmane. Ils ont des arguments déjà prêts à opposer à toutes les réfutations.

Je préfère, quant à moi, un imam qui explique aux jeunes que la période médinoise doit être interprétée et contextualisée ! J'ai même des amis musulmans qui veulent en revenir au mutazilisme, un courant de pensée islamique rationaliste, mais il est inactif depuis le IX^e siècle !

M. Bernard Cazeau, président. – Nous vous remercions.

Audition de M. Nicolas Hénin, président d'Action résilience

M. Bernard Cazeau, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Nicolas Hénin.

Comme vous le savez, M. Hénin est ancien journaliste et aujourd'hui président de la société de conseil et formation en contre-terrorisme et radicalisation Action résilience. Le 22 juin 2013, il a été enlevé par des djihadistes à Raqqa, en Syrie, où il a été détenu jusqu'à sa libération, avec d'autres otages français, le 18 avril 2014.

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Jihad Academy*, en 2015, et *Comprendre le terrorisme*, l'année dernière.

C'est parce que vous avez longtemps travaillé entre l'Irak et la Syrie, réfléchi au terrorisme et fréquenté, à votre corps défendant, les djihadistes au plus près, que nous avons souhaité entendre votre témoignage.

En effet, notre commission d'enquête s'intéresse à l'état de la menace terroriste aujourd'hui et à son évolution, ainsi qu'à la façon dont les services de l'État s'y sont adaptés.

Comment percevez-vous cette menace terroriste aujourd'hui ? Quelle est votre analyse du phénomène djihadiste et de sa propagande, alors que l'organisation État islamique a subi d'importants revers militaires sur le terrain ? Quel reste, selon vous, son pouvoir de « séduction » auprès de personnes radicalisées ? Quel est votre point de vue sur la question du retour de djihadistes français, sur la menace qu'ils pourraient représenter et sur le fait de les juger sur le lieu de leurs crimes ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

J'insiste auprès de mes collègues : nous devons impérativement avoir terminé cette audition à 17 heures, heure à laquelle se réunira le groupe de travail sur la révision constitutionnelle en forme élargie.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Hénin prête serment.

M. Nicolas Hénin, président d'Action résilience. – Votre commission, d'après son intitulé, entend évaluer la menace terroriste après la chute de l'État islamique. Il faut insister sur cet événement car il s'agit d'une réelle victoire. Jouer les Cassandre est toujours facile. En l'occurrence, la chute de l'utopie califale portée par l'État islamique depuis 2013, provoquée essentiellement par la coalition de nos forces armées, est une victoire importante qui prive ce groupe terroriste de son argument de propagande fondamental. C'est en effet son assise territoriale qui assurait la prééminence de l'État islamique sur Al-Qaïda, lui garantissait la maîtrise de certaines ressources et lui permettait de disposer de camps d'entraînement desquels les combattants ressortaient propager le djihad avec une aura supplémentaire.

Cette victoire offre une fenêtre de calme. L'État islamique n'a sans doute plus à très court terme la capacité de concevoir des attentats de commando – à distinguer des attentats d'initiative, par lesquels un assaillant répond à l'appel d'un groupe terroriste. C'est aussi une fenêtre d'opportunité pour résoudre les deux crises politiques majeures qui ont joué un rôle essentiel dans la montée en puissance de l'État islamique : la situation en Irak depuis 2003, d'une part, et la recherche d'une paix en Syrie, d'autre part.

Simultanément, l'activité médiatique de l'État islamique est atteinte. Il faut en effet, pour produire un contenu médiatique sophistiqué, un niveau de compétences et de ressources – organisation, matériel, coordination d'acteurs... – comparable à celui que requiert une attaque complexe. Le rythme de publication de contenus de propagande est ainsi un bon indicateur de la capacité de frappe d'une organisation terroriste : il a par exemple sensiblement baissé après la chute de Raqqa. Les activités de propagande, notamment en ligne, ont repris depuis et les flux de contenus de propagande d'Al-Qaïda compensent désormais le déclin de ceux de l'État islamique.

Mais l'Histoire montre que le bénéfice offert par la destruction de la tête du groupe ne dure qu'un temps. On a constaté comment les groupes djihadistes ont fini par se réorganiser au Sahel après avoir été durement frappé par l'opération Serval. L'État islamique, intelligemment, a scénarisé son effondrement territorial en expliquant qu'une coalition inédite, quasiment mondiale, s'était acharnée pour détruire l'idéal califal. En mettant ainsi en scène sa chute territoriale, il s'exonère de ses responsabilités. Mais aussi longtemps que les crises perdurent au Moyen-Orient, les groupes djihadistes engrangent des moyens d'existence. Les opérations militaires sont donc nécessaires pour écrêter les capacités de ces groupes, mais elles ne suffisent pas à les défaire.

Il y a une autre bataille à mener : contre la radicalisation en France. L'État islamique a été très fort pour articuler les crises locales et mondiales, pour attiser les premières et pousser les combattants à les réinterpréter à une autre échelle. L'étude des groupes insurgés d'inspiration marxiste actifs pendant la guerre froide est de ce point de vue assez instructive. Reste que notre compréhension de la radicalisation est entravée par un certain nombre de préjugés, de clichés dictés par nos représentations socio-politiques. Sommairement, on considère, à gauche de l'échiquier politique, que la radicalisation est un phénomène social qui touche les déclassés et les marginalisés, qui trouvent dans le djihad une façon de lutter contre leur exclusion ; à droite, la radicalisation est vue comme un projet politique mené par un islam conquérant, et souvent lié à la question migratoire. Les deux préjugés sont également faux. Luttons contre ces clichés et prêtons une plus grande attention aux travaux de recherche, notamment d'Europe du Nord.

Prenons garde, en outre, à quelques effets d'optique. D'abord, ne nous laissons pas obnubiler par l'État islamique : sa visibilité n'implique pas qu'il s'agisse de la menace la plus importante. L'État islamique et Al-Qaïda sont deux organisations également dangereuses pour notre pays et ses intérêts, qui se situent largement dans la bande sahélo-saharienne... où l'État islamique n'est pas le mieux représenté. Le général Petraeus a dit naguère que la compétition entre les deux groupes pouvait conduire à leur affaiblissement réciproque : en 2014, en effet, la plupart des combattants français de l'État islamique morts au combat ont été tués par Al-Qaïda. Je pense plutôt qu'il faille voir la compétition entre ces deux groupes comme un élargissement de « l'offre » djihadiste, et donc tout sauf une bonne nouvelle.

Autre effet d'optique, ou effet de mode : la focalisation sur les revenants. Or, s'ils ont en effet été très nombreux en 2014 et 2015, il n'y en a plus guère aujourd'hui. Presque

tous ont été judiciairisés et ils sont presque tous déçus par le projet califal, si ce n'est par l'idéologie djihadiste. L'an dernier, une douzaine seulement de revenants ont été identifiés. Reste la petite centaine de Français dont le ministre des affaires étrangères a dit récemment qu'ils étaient détenus par les Kurdes au nord de la Syrie : à terme, il nous reviendra de gérer cette question. Il faudra trouver une réponse sur la prise en charge des radicalisés non combattants, c'est-à-dire des femmes et des enfants, dont certains très imprégnés par l'idéologie djihadiste mais qui, n'étant pas des combattants, n'ont pas nécessairement vocation à être incarcérés, ou alors pas longtemps.

La radicalisation en prison est un autre défi qu'il faudra relever. Un peu plus de 500 détenus le sont pour des faits de terrorisme, auxquels s'ajoutent un gros millier de détenus pour des faits de droit commun mais considérés comme radicalisés. Certains sortiront de prison bientôt. D'ici 2020, ce sera le cas de plusieurs dizaines de revenants de Syrie.

Notre politique carcérale a connu une évolution en accordéon. Faut-il, par exemple, rassembler les djihadistes ou les disperser ? C'est l'un des sujets sur lesquels ma société travaille, avec le ministère de la justice. Nous plaidons pour le pragmatisme. Établir un score de radicalité ne suffit pas ; il faut aussi établir un score d'influençabilité, si je puis dire : un djihadiste modéré mais dissimulateur et prompt à manipuler ses codétenus doit être isolé ; un djihadiste passionné mais peu convaincant, pas forcément.

Autre sujet d'inquiétude : les migrants, c'est-à-dire les djihadistes qui migrent du terrain syro-irakien vers d'autres théâtres d'opérations. Parmi ces théâtres, il faut parler du Sinaï, ainsi que de l'Afghanistan, où se trouve une filiale de l'État islamique de taille réduite mais qui prend le contrepied de la stratégie des talibans : tandis que ceux-ci y se trouvent sur une ligne orthodoxe traditionnelle, le djihad de papa si j'ose dire, l'État islamique recrute, un peu comme en Europe, les jeunes éduqués, périurbains, souvent déplacés, qui n'ont guère connu que la présence internationale, dont les familles avaient parfois espéré du bien de l'intervention américaine, mais qu'eux ont appris à détester. Autres terrains de migration possibles : le Myanmar et le Bangladesh, où la crise des Rohingyas est instrumentalisée.

Le djihadisme non sunnite n'est pas à exclure de nos préoccupations. On a déjà connu un terrorisme sponsorisé par l'Iran, en France dans les années 1980. C'est une hypothèse à ne pas négliger, qui dépendra notamment de nos choix diplomatiques au Moyen-Orient. Les États-Unis ou Israël sont *a priori* plus concernés car ils appréhendent l'influence régionale de l'Iran davantage que nous dans le cadre d'une confrontation.

Enfin, il faudra garder à l'esprit la menace terroriste non islamiste. On pourrait imaginer en particulier un terrorisme de réaction, tel celui déclenché durant les « années de plomb », dans la décennie 1970 au sein de l'extrême-droite italienne et allemande par le terrorisme de l'extrême-gauche. Au Québec, à Londres, des mosquées ont été attaquées, prétendument en réponse au terrorisme djihadiste. Ce terrorisme peut venir de l'extrême-droite, par ressentiment antimusulman, comme de l'extrême-gauche, dont plusieurs dizaines de militants, notamment issus de la mouvance anarcho-autonome, se sont rendus en Syrie pour combattre l'État islamique, et sont donc formés au maniement des armes. Certains se retrouvent à Notre-Dame-des-Landes.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Les revenants peuvent-ils essaimer et créer des cellules en France ? Peuvent-ils aider les déçus, ceux qui auraient aimé partir mais ne l'ont pas fait, à se structurer ? Comment prendre en charge ces personnes ?

M. Ladislas Poniatowski. – Est-il bien raisonnable de dire que le nombre de revenants est désormais faible ? Vous n’êtes pas le seul à nous tenir ce discours, sous-entendant que les flux sont bien contrôlés. Pour ma part, je n’y crois pas.

M. Nicolas Hénin. – Personne ne nie qu’il y a eu beaucoup de trous dans la raquette jusqu’en 2015 environ. Les services de renseignement ont parfois retrouvé la trace de personnes s’étant rendues en Syrie à l’occasion de leur retour à Roissy. La légèreté des autorités turques dans le contrôle de la frontière syrienne n’arrangeait rien. Depuis que l’État islamique attaque frontalement la Turquie, la situation est différente. On ne peut certes toujours pas être certain du stock de djihadistes présents dans la zone de conflit, mais j’ai tendance à penser qu’on le surestime, les preuves de décès faisant souvent défaut. Quelques individus ont sans doute pu passer entre les mailles du filet, mais les estimations sont crédibles.

L’essaimage à l’étranger a déjà largement eu lieu au temps des beaux jours de l’État islamique. Il est par conséquent présent dans un certain nombre de zones du globe. Les allégeances ont été agréées et ont donné lieu à la désignation de *wilayas*, c’est-à-dire de provinces du califat. Or il n’y a pas de *wilaya* « Europe » de l’État islamique, car elle est toujours considérée comme une zone d’opération extérieure – les attentats lancés en Occident étaient d’ailleurs pensés comme des opérations projetées en territoire ennemi. Je n’imagine pas la création d’une antenne de l’État islamique en Occident. Il y a, en revanche, un certain nombre de personnes adhérant à l’idéologie djihadiste et de sympathisants de l’État islamique ou d’Al-Qaïda. Les individus les plus dangereux sont les frustrés, les velléitaires, ceux qui ont été empêchés de se rendre en Syrie ou en Irak. Ceux-là nous en veulent toujours, et doublement, puisqu’ils n’ont pas même eu l’occasion d’être déçus !

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Vous les pensez nombreux ?

M. Nicolas Hénin. – Les sources disponibles les plus fiables sont celles du fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Il n’est sans doute pas parfait car il peut ignorer les personnes passées entre les mailles du filet tout comme signaler des faux-positifs, des personnes surveillées par erreur, et il conserve probablement des personnes dont le décès ne peut être prouvé, mais c’est certainement la base de données la plus crédible, de très loin, pour dresser une photographie de la radicalisation en France. Le plan de lutte contre la radicalisation annoncé par le Premier ministre contient précisément la communication de certaines données du FSPRT à des chercheurs, sous réserve de leur anonymisation. Ce fichier compte près de 20 000 personnes.

M. Ladislas Poniatowski. – Pensez-vous que nous disposons de toutes les informations sur les actes commis par les jeunes qui se sont rendus sur place ?

M. Nicolas Hénin. – Sur 68 mineurs revenants identifiés, 66 ont moins de 13 ans. Seuls deux sont donc judiciairisables. On ignore sans doute précisément ce qu’ils ont commis sur place. Mais on ne peut prendre à leur égard (les mineurs de moins de 13 ans) que des mesures de protection de l’enfance.

M. Ladislas Poniatowski. – Qu’en pensez-vous, à titre personnel ? A-t-on formé des mineurs à tuer et à égorger ?

M. Nicolas Hénin. – C'est fort possible, au moins pour certains d'entre eux. La police londonienne a annoncé la semaine dernière qu'un groupe djihadiste de l'ouest de Londres avait recruté 55 enfants pour commettre des attentats dans la capitale.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Que peut-on mettre en place en France pour gérer ces personnes ?

M. Nicolas Hénin. – La carotte et le bâton restent les outils les plus efficaces. Il faut bien sûr un volet sécuritaire. Mais la prison n'est pas un espace clos, c'est un milieu qui respire : on y entre, on en sort. Un détenu très radicalisé et non pris en charge pendant sa peine peut causer de grands dégâts. Il faut donc aussi une politique sociale de réintégration. C'est la carotte.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il faut donc l'isoler.

M. Nicolas Hénin. – L'isolement fait partie des mesures à la disposition des services pénitentiaires, qui y recourent d'ailleurs fréquemment. Mais gardons à l'esprit que tout prisonnier finit par sortir car la perpétuité réelle n'existe pratiquement pas. Lorsque l'on me pose la question de savoir s'il faut judiciairiser ou traiter sur le plan médico-social les revenants, je réponds toujours « les deux » : il faut placer chaque individu, quels que soient son âge et son sexe, devant ses responsabilités, mais aussi rendre à la société, une fois la peine purgée, des personnes qui se seront amendées.

M. André Reichardt. – On ne pourra faire l'économie d'une analyse de l'essaimage des terroristes. Une fois l'État islamique vaincu sur son territoire, où sont-ils passés ? Il y en a certainement encore beaucoup en Syrie et en Irak, d'autres en Libye, mais le reste ?

M. Nicolas Hénin. – Le directeur général de la sécurité extérieure vous donnera certainement des informations plus précises que celles dont je dispose.

M. André Reichardt. – Les services du Niger, où j'étais il y a peu, désignent la Libye. J'ai également eu l'occasion de me rendre en Asie centrale : en Ouzbékistan, au Tadjikistan ou au Turkménistan, on craint l'arrivée de djihadistes disséminés depuis les zones de conflit. Leurs services comptent sur l'assistance russe pour les repousser. Les terroristes, eux, se cachent dans les zones frontalières pour attendre des jours meilleurs. On parle aussi de l'Égypte, et pas seulement au Sinaï où le maréchal Sissi a lancé une grosse opération récemment. Bref, pour pouvoir fermer efficacement les frontières, mieux vaut savoir où sont les terroristes ! Comme M. Poniatowski, et ayant gardé le souvenir des propos que nous tenait naguère M. Cazeneuve, je ne crois pas une seule seconde que les chiffres officiels soient corrects.

Vous présidez une société de conseil et de formation sur la lutte contre la radicalisation. C'est une gageure... Si cela fonctionnait, cela se saurait ! Je présidais il y a trois ans une commission d'enquête sur la lutte contre les filières djihadistes : on parlait alors de 1432 Français partis vers les zones de combat irako-syriennes ; les personnes radicalisées sont désormais près de 20 000 ! Or la lutte contre la radicalisation s'est mise en place rapidement, avec des gens comme Dounia Bouzar... Que préconisez-vous pour être efficace ?

M. Nicolas Hénin. – Les terroristes peuvent soit se terrer sur place, soit gagner leur pays d'origine – les républiques d'Asie centrale par exemple, qui en ont produit des

tombereaux –, où ils sont le cas échéant pris en charge par les autorités, soit migrer vers un autre terrain : Sinaï, Yémen, Somalie, Libye. Au Sahel, les terroristes en provenance du Levant sont peu nombreux, mais il y a des flux entre la Libye et le Sahel, de même que, depuis les années 1990, entre l'Algérie et le Sahel.

Les politiques de prise en charge de la radicalisation ont été entravées par des difficultés politiques, des préjugés troublant notre vision du phénomène et par des individus à la recherche de parts de marché économiques ou académiques. Or nous disposons d'un réseau associatif dense qui consomme certes d'importantes subventions publiques, mais qui regroupe les acteurs les mieux placés, du fait de leur connaissance du terrain, pour faire le travail de prévention nécessaire. Ces associations ont sans doute besoin d'une mise à jour, d'une sensibilisation aux spécificités de la radicalisation islamiste, mais elles sont indiscutablement plus compétentes que les acteurs sortis du chapeau.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Mais concrètement, que faire des revenants ou des déçus ?

M. Nicolas Hénin. – Les plus dangereux seront traités par la DGSI et judiciairisés, donc neutralisés ; d'autres, placés sous main de justice mais laissés en liberté. Le programme Recherches et Intervention sur les Violences Extrémistes (RIVE) est très intéressant.

M. Bernard Cazeau, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 7 mars 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

Audition de MM. Bernard Émié, directeur général de la sécurité extérieure au ministère des armées, et de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition de MM. Pascal Bolot, directeur de la protection et de la sécurité de l'État au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Jeudi 8 mars 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

Audition de M. Amin Boutaghane, chef de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition de Mme Myriam Benraad, professeure en science politique et chercheuse (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Mardi 13 mars 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

Audition du Général Jean-François Ferlet, directeur du renseignement militaire au ministère des armées, et du Colonel Thierry Beylier, assistant militaire du directeur (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition M. Hugues Bricq, chef du service central du renseignement territorial au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

Audition M. Pierre de Bousquet de Florian, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition de Mme Mireille Ballestrazzi, directeur central de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, Mme Catherine Chambon, sous-directeur de la lutte contre la cybercriminalité, et M. Frédéric Malon, adjoint au sous-directeur anti-terroriste (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Mardi 13 mars 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Jean-François Husson, président. – Nous allons aujourd'hui examiner les amendements déposés pour l'examen en séance publique du texte de la commission : à cette heure, 207 amendements ont été déposés.

Je vous informe que 8 amendements ont été déclarés irrecevables par la commission des finances au titre de l'article 40 de la Constitution : ce sont les amendements n^{os} 6, 59, 82, 86, 99, 123, 169 et 188.

Je vous propose une liste d'amendements que je considère comme irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution, lequel interdit les cavaliers législatifs : ce sont les amendements n^{os} 3, 4, 5, 7, 20, 22, 25, 55, 63, 65, 66, 84, 90, 91, 94, 115 et 125. Pour quatre d'entre eux, nous avons déjà déclaré l'irrecevabilité lors de la réunion d'adoption du texte de la commission. Pour les autres, il s'agit de sujets qui n'ont aucun lien direct ou indirect avec le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, ce texte constituant la base de référence. Je rappelle que l'article 45 est applicable aussi bien aux parlementaires qu'au Gouvernement. Il y a dans la liste un amendement du Gouvernement qui porte sur la rémunération des professionnels du droit.

Enfin, je vous propose de vous prononcer sur une liste d'amendements que j'adresserai au président Larcher en vue de l'application de l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution. Cette irrecevabilité est appliquée aux amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi ou qui n'ont pas de portée normative.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements en discussion commune n^{os} 131, 74, 57, 111, 165 et 69 ont pour objet de modifier ou de réécrire la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi. Je suis défavorable à ces amendements portant sur cette annexe non normative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Soit l'on entre dans le détail des solutions alternatives proposées, soit l'on demande au Gouvernement de supprimer cette annexe, qui n'est que de la communication !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous souhaitons que l'annexe reste telle quelle, mais ne la complétons pas.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 131, 74, 57, 111, 165 et 69.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 95 rectifié *ter*, relatif au traitement de la réduction des délais administratifs au sein de textes sectoriels, car il pose des problèmes notamment d'ordre constitutionnel. Sinon l'avis sera défavorable.

M. Michel Forissier. – Nous le retirerons.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 95 rectifié *ter et*, à défaut, y sera défavorable.*

Article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 138 tend à ajouter à la liste des exceptions au droit à l'erreur les sanctions prononcées en méconnaissance des normes internationales et des dispositions d'ordre public du droit du travail. Retrait ou avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne retirerons pas notre amendement. L'objet de notre amendement – le droit du travail – justifie qu'on lui porte un minimum de considération.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement est déjà satisfait par le droit existant eu égard à la hiérarchie des normes. Les dispositions relatives au droit à l'erreur ne s'appliquent pas lorsque des obligations résultant d'une convention internationale s'y opposent, par exemple en matière de droit du travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 138.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je comprends l'intention des auteurs de l'amendement n° 128, qui vise à inclure la politique agricole commune dans le champ du droit à l'erreur. Mais sont exclues du droit à l'erreur les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 128.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 202 vise à prévoir des exceptions aux exceptions au droit à l'erreur en matière de droit de l'environnement. Dans le texte de la commission, seules les atteintes directes à l'environnement sont exclues du droit à l'erreur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 202.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 132 et l'amendement n° 201 sont en discussion commune. Le premier tend à supprimer le droit au contrôle, ce qui

est contraire à la position adoptée par la commission ; le second, qui vise à inclure le contrôle à blanc des Urssaf au sein du droit au contrôle de l'article 2, est déjà pleinement satisfait par l'article. Il existe déjà un dispositif dit de « visite conseil », qui sera désormais inclus dans le droit au contrôle, pour toutes les entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 132 et 201.

Article additionnel après l'article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 36 rectifié vise à préciser que les enquêtes de satisfaction sur l'administration sont publiées. Il est satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36 rectifié.

Article 2 bis A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 37 du Gouvernement tend à supprimer le bénéfice du droit à l'erreur pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Or cette disposition a été introduite à l'unanimité par la commission spéciale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

Article additionnel après l'article 2 bis A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 98 qui vise à instaurer un droit à l'erreur en matière de prestations de sécurité sociale.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 98.

Article additionnel après l'article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 92 prévoit la dispense, jusqu'en 2025, de l'obligation de déclarer son impôt par internet pour les contribuables qui résident dans des « zones blanches ».

Je demande le retrait de cet amendement, qui me semble satisfait dans son esprit par le droit existant. L'administration aide les contribuables qui rencontrent des difficultés à remplir leur déclaration en ligne et ceux qui n'ont pas accès à internet sont dispensés de l'obligation de télédéclaration.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est un amendement de bon sens ! Dans certaines zones grises, le débit est insuffisant. Il faut donner aux contribuables des arguments face à l'administration qui n'est pas toujours compréhensive.

M. Olivier Paccaud. – Le terme « zone blanche » ne veut rien dire. Dans l'Oise, un département qui ne comprend théoriquement aucune zone blanche, je peux vous assurer qu'il y en a ! Je suis d'accord avec Pierre-Yves Collombat sur le principe : c'est un amendement de bon sens.

Mme Dominique Vérien. – Il paraît difficile de ne pas autoriser les dérogations à la déclaration par internet tant que la couverture totale du territoire, qui ne sera effective qu'en 2025, n'est pas instaurée.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'obligation de déclarer l'impôt sur le revenu en ligne n'est pas applicable aux contribuables qui ne disposent pas d'un accès à internet.

Les contribuables qui estiment ne pas être en mesure de faire leur déclaration en ligne, pourvu qu'ils en informent l'administration, peuvent toujours utiliser la déclaration papier.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Madame le rapporteur, vous avez raison sur le papier. Mais, dans les faits, la réalité est quelquefois différente. L'administration fiscale peut être pointilleuse.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je connais les difficultés rencontrées par certains de nos concitoyens. Mais l'amendement tel qu'il est rédigé pose problème : il faudrait définir le terme « zone blanche ».

Nous pouvons adopter une position de sagesse.

M. Didier Mandelli. – Il ne faut pas faire de confusion entre la téléphonie mobile et le haut débit. Le débit fixe existe partout ou presque, le problème des zones blanches concerne la téléphonie.

Mme Dominique Vérien. – J'évoquais bien internet. Dans l'Yonne, de nombreux hameaux ne peuvent pas se connecter à internet, ce qui gêne les agriculteurs pour faire leurs déclarations. On sait très bien que le débit est réellement insuffisant à certains endroits du territoire.

Inscrire dans la loi que la couverture du territoire n'est pas suffisante me semble très important.

Mme Josiane Costes. – Dans le Cantal, des zones comme Saint-Flour ont connu des suspensions de téléphonie fixe et d'internet pendant deux mois. J'ai d'ailleurs rencontré le PDG d'Orange à ce sujet la semaine dernière.

Il faut tenir compte du fait que les agriculteurs ont été pénalisés pour faire leurs déclarations.

M. Victorin Lurel. – Dans la plupart des départements d'outre-mer, un plan de montée en débit est prévu jusqu'en 2022. Je réside en zone blanche et j'ai parfois des difficultés à faire une télédéclaration.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La téléphonie est un sujet différent.

L'administration accepte les déclarations papier. Je ne souhaitais pas ajouter une disposition dans la loi, dont on dit qu'elle est déjà trop bavarde.

Je vous propose finalement d'émettre un avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 92.

Article 3 bis AA

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 38 du Gouvernement vise à supprimer l’article 3 bis AA, qui prévoit la possibilité de bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d’amélioration des locaux d’habitation, si l’attestation est remise au plus tard à la date du règlement de la dernière facture. L’avis est défavorable, car cet article vise à inscrire cette forme de « droit à l’erreur » dans la loi. L’article est issu d’un amendement de M. Mouiller, que j’avais sous-amendé.

Je suis également défavorable à l’amendement n° 175, identique.

Mme Nathalie Delattre. – L’attestation est souvent remise aux artisans lors de la facturation. Il faudrait le faire dès l’établissement du devis. Le droit à l’erreur ne peut arriver qu’une fois : on sait si une maison est ancienne ou pas...

M. Philippe Mouiller. – Lorsqu’un artisan ne parvient pas à récupérer dans les délais l’attestation fournie par le client – cela arrive fréquemment –, il faut lui donner la possibilité de ne pas être pénalisé. Les artisans qui travaillent dans le secteur de la rénovation sont soumis à ces difficultés.

M. Jean Pierre Vogel. – L’attestation doit être fournie par le client lors de l’acceptation du devis. Si l’artisan ne l’a pas au moment de l’établissement de la facture, il doit appliquer le taux de TVA de 20 %.

Même si l’attestation est fournie, il se peut que l’évolution des travaux conduise à appliquer un taux de TVA de 20 % au lieu de 10 %. C’est plutôt dans ce cas que le droit à l’erreur devrait trouver à s’appliquer.

Mme Nathalie Delattre. – Je ne suis pas opposée aux artisans ! C’est une question de rectification d’erreur en matière d’application des différents taux de taxe.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il s’agit en l’espèce d’accorder un droit à l’erreur s’agissant d’un document qui n’aurait pas été remis à la bonne date. L’article doit être laissé en l’état.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 38 et 175.

Article 3 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 133 vise à supprimer l’article 3 bis, qui prévoit la possibilité, déjà admise par la doctrine, de ne pas appliquer l’amende de 5 % en cas de défaut de transmission par les entreprises de divers documents servant à calculer l’impôt. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 133.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 164 prévoit un élargissement des assouplissements à la sanction fiscale pour défaut de transmission des états justificatifs pour le calcul de l’impôt sur les sociétés. Avis défavorable.

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

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 39, sur la suppression du gage.

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

Article 4

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 134 vise à supprimer l'article 4, qui contient plusieurs des principales dispositions fiscales du texte, notamment la « garantie fiscale » introduite par les députés et préservée par notre commission spéciale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 205 du Gouvernement vise à remettre en cause la « garantie fiscale », à laquelle la commission spéciale est très attachée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 121 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 4

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 29 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 28 rectifié *bis* prévoit une dispense de l'obligation de constituer des garanties pour un contribuable qui demande un sursis de paiement, sauf en cas de recours contentieux. Je souhaite le retrait de cet amendement car nous allons demander au ministre de traiter ce problème dans le cadre de la loi PACTE.

M. Philippe Mouiller. – Je maintiens mon amendement. Nous débattons de cette question en séance.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Par conséquent, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28 rectifié bis.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 33 rectifié *bis*, tout comme l'amendement n° 186 rectifié, prévoit la non-application des pénalités dans le cadre du prélèvement à la source pour les entreprises de moins de 250 salariés, pendant les deux premières années ; l'amendement n° 30 rectifié *bis* tend au même objet, mais pour les entreprises de moins de 21 salariés.

Nous pouvons accepter un tel dispositif pour les entreprises de moins de 21 salariés, mais pas pour les entreprises de moins de 250 salariés. Il est vrai que de nombreuses PME rencontrent des difficultés dans la préparation du prélèvement à la source, et en amont, de la déclaration sociale nominative (DSN).

Comme un report a été demandé pour la DSN, je demanderai au ministre de ne pas oublier les petites entreprises pour le prélèvement à la source.

Je demande donc le retrait des deux premiers amendements. Je suis favorable à l'amendement n° 33 rectifié *bis*.

M. Philippe Mouiller. – Je retirerai l'amendement n° 33 rectifié *bis* au profit de l'amendement n° 30 rectifié *bis*.

Mme Nathalie Delattre. – L'établissement du prélèvement à la source sera source de complications pour les entreprises. Nous demandons que, pendant deux ans, les pénalités ne soient pas appliquées pendant deux ans aux entreprises de bonne foi.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'administration sera formée à ce nouvel état d'esprit et devrait faire preuve de bienveillance.

Mme Nathalie Delattre. – S'agissant du prélèvement à la source, les salariés pourront appeler un numéro surtaxé. Nous aurions souhaité « détaxer » ce numéro, mais notre amendement a été déclaré irrecevable. En pratique, les salariés vont se tourner vers les chefs d'entreprise, qui seront démunis. Cet environnement est inquiétant et nous nous interrogeons sur les possibilités de bienveillance de l'administration.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'invite les chefs d'entreprise à renvoyer les salariés vers l'administration. J'étais opposée au prélèvement à la source : il aurait fallu rendre obligatoire la mensualisation.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 33 rectifié bis et 186 rectifié, et un avis favorable à l'amendement n° 30 rectifié bis.

Article 4 bis A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 135 vise à la suppression de l'article 4 bis A, qui prévoit que le vérificateur, à l'issue d'un contrôle fiscal, mentionne expressément, sur la proposition de rectification ou le cas échéant sur l'avis d'absence de rectification, les points qu'il a examinés et qu'il considère comme conformes à la loi fiscale. Cet article a été introduit par notre commission spéciale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 135.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avec l'amendement n° 206, le Gouvernement propose de renvoyer, pour la définition des « points contrôlés », aux dispositions de l'article 4, mais telles qu'elles auraient résulté de la suppression de la garantie fiscale. Avec le maintien de celle-ci, la rédaction proposée par l'amendement devient inopérante. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206.

Article additionnel après l'article 4 bis A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous propose un amendement SOCIETE–1 qui prévoit la publication des réponses de l'administration aux demandes de rescrits, afin de permettre aux contribuables de les opposer à l'administration.

L'amendement n° SOCIETE-1 est adopté.

Article 4 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 136 vise à supprimer l'article 4 bis, qui ouvre une voie de recours hiérarchique aux propositions de rectification dans le cadre d'un contrôle sur pièces, comme cela est déjà le cas pour les procédures de contrôle sur place. Avis défavorable : je ne vois pas pour quelle raison il faudrait supprimer cette voie de recours.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 136.

Article 4 ter

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 176 vise à supprimer l'article 4 ter, qui prévoit l'accès libre au public des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations. J'étais moi-même initialement favorable à la suppression de cet article. Mais ce service existe déjà ; il s'appelle Patrim. L'avis est défavorable. J'ai par contre déposé des amendements tendant à renforcer la sécurité du dispositif et à prévoir l'intervention de la CNIL.

Mme Nathalie Delattre. – Le dispositif existe en effet déjà, mais on se demande pourquoi il faudrait l'élargir ; rappelons qu'il s'agit de données confidentielles.

Par ailleurs, introduit à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, ce dispositif avait été jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel. La plus-value de l'article est donc difficile à appréhender.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Dans le cadre du projet de loi de finances, il s'agissait en fait d'un cavalier...

Nous avons encadré le nouveau dispositif pour garantir la protection de la vie privée. Nous ne pouvons cependant pas le supprimer, même si nous partageons vos inquiétudes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 176.

Article 4 quater

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 137 vise à supprimer la réduction des intérêts de retard en matière douanière pour les produits portant atteinte à la préservation de la santé publique, la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement, le respect des normes internationales et les dispositions d'ordre public du droit du travail. Mais les erreurs de bonne foi peuvent être commises quel que soit le type de produit. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – S’agit-il d’une dérogation par rapport à une règle générale ? Pourquoi faire preuve de bienveillance envers des personnes qui trafiquent ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement ne vise pas les trafics. Il n’y aura pas de réduction de pénalités en cas de mauvaise foi ou de mise en circulation de produits illicites.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 137.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Sur l’amendement rédactionnel n° 40 du Gouvernement, l’avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 40.

Article 4 quinquies

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 41 et 139 visent à supprimer l’article 4 *quinquies*, qui prévoit que l’attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil » devrait être transmise dans un délai d’un mois à compter de la demande de l’administration, et non plus systématiquement dans les trois mois qui suivent le 31 décembre de chaque année.

L’avis est défavorable, car cet article favorise la reconnaissance du droit à l’erreur et la bienveillance dans les relations avec l’administration.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 41 et 139.

Article 5

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Sur l’amendement rédactionnel n° 42 du Gouvernement, l’avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 42.

Article 6

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 43 du Gouvernement vise à ce que la notion de « première fois » pour le droit à l’erreur en matière douanière s’apprécie sur une période de 3 ans, identique au délai de reprise, au lieu de 6 ans dans le texte actuel. J’y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 43.

Article 6 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 44 du Gouvernement vise à supprimer l’article 6 *bis*, qui prévoit que l’absence de production du justificatif par les distributeurs de gazole « sous conditions d’emploi » ne pourrait entraîner un redressement qu’à la condition que l’administration apporte, par ailleurs, la preuve de ce détournement. L’avis est défavorable car cet article a été introduit par la commission spéciale.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 44.

Article 7

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement SOCIÉTÉ-2 est de clarification.

L'amendement n° SOCIÉTÉ-2 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 140 et 177 visent à supprimer l'article 7, qui habilite le Gouvernement à développer la « relation de confiance ». L'avis est défavorable, car cette relation participe des bonnes relations entre l'administration et les entreprises.

Mme Nathalie Delattre. – Nos amendements suivants sont de repli. Nous estimons que les relations contractuelles ne sont pas suffisamment définies. Seront-elles tarifées ? Par ailleurs, pour bénéficier de ce dispositif, les entreprises doivent être grandes et innovantes, et les enjeux fiscaux doivent être significatifs. Cette différenciation par type d'entreprises crée une rupture d'égalité.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il est vrai que la relation de confiance a vocation à concerner les entreprises grandes ou innovantes, car elles ont à traiter régulièrement de sujets complexes. C'est précisément pour garantir le principe d'égalité qu'il est nécessaire de prévoir des critères objectifs.

Le dispositif ne saurait être ouvert à toutes les entreprises ; Bercy n'en aurait pas les moyens en termes d'effectifs.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai du mal à comprendre la raison de ce traitement différencié par type d'entreprises. Par ailleurs, l'article 7 est un article d'habilitation : Bercy fera donc sa « sauce » dans son coin, puis nous ratifierons.

Que vient-il faire cette disposition dans un texte visant à établir la confiance ? Il serait bon d'alléger !

Mme Nathalie Delattre. – Nous retirerons l'amendement n° 177.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 140 et 177.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 178 vise à supprimer la mention « menée le cas échéant dans un cadre contractuel » dans l'habilitation relative à la relation de confiance. L'avis est défavorable : cette mention a été ajoutée par notre commission spéciale.

Par ailleurs, madame Delattre, je précise que la relation de confiance ne sera évidemment pas payante, ce qui permet à chacun de rester à sa place.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 178.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 179 tend à supprimer la fixation de critères objectifs pour définir les entreprises éligibles « en fonction notamment de leur taille, du caractère innovant ou complexe de leur activité ainsi que des enjeux significatifs de leurs opérations ». Comme l'a dit Bruno Parent, directeur général des finances publiques,

« pour que le dispositif de la relation de confiance soit ambitieux, il faut aussi admettre qu'il ne pourra pas être ouvert à tout le monde ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179.

Article additionnel après l'article 7

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 166 qui vise à évaluer la qualité des relations entre l'administration et les entreprises, pose un problème de constitutionnalité. Je partage pleinement cet objectif, mais la disposition qu'il vise à introduire enjoint le pouvoir exécutif de prendre un décret, alors qu'il ne s'agit pas d'une mesure d'application de la loi prévue à l'article 21 de la Constitution. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 166.

Article 7 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 180 tend à supprimer un article que la commission a souhaité introduire dans le texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 180.

Article 8

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 141 vise à supprimer l'article 8, que la commission avait adopté. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – On peut comprendre qu'il faille traiter avec bienveillance des entreprises perdues dans les arcanes du code des impôts et de la réglementation douanière. Les règles touchant à la rémunération et au repos des salariés ne sont pas aussi complexes. Cette disposition est une manifestation de confiance vis-à-vis des employeurs, mais aussi de mépris envers les employés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) peuvent soit prononcer une amende, soit classer les dossiers. Cet amendement ajoute la possibilité de prononcer des avertissements aux entreprises, afin de leur éviter l'amende. Cette demande, à mon sens positive, participe de la reconnaissance du droit à l'erreur dès lors que la mauvaise foi n'est pas en cause.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout dépendra de l'utilisation du dispositif. Si c'est simplement une façon d'évacuer les problèmes, ce n'est pas satisfaisant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 167 vise à supprimer la majoration du plafond de l'amende administrative en cas de nouveau manquement par un employeur ayant déjà reçu un avertissement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 167.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 104, qui tend à demander un rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 104.

Article 10 (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 45 du Gouvernement tend à rétablir cet article, que la commission avait supprimé, avec des modifications reprenant nos observations. Nous y sommes favorables sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision n° SOCIETE.3 que nous proposons.

Le sous-amendement n° SOCIETE.3 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 45, ainsi modifié.

Article 11 (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 46 du Gouvernement vise à réintroduire l'article 11 supprimé en commission sur l'expérimentation de l'acceptation tacite de propositions de rescrit. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

Articles additionnels après l'article 11 (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 58 vise à prévoir des exceptions au principe selon lequel le silence vaut refus dans les relations entre l'administration et ses agents. Cela nous paraît dangereux ; l'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n°1 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié vise à codifier la jurisprudence dite « Danthony » du Conseil d'État. Avis défavorable.

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

Article 12

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 142 visant à supprimer l'article, l'avis est défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce certificat d'information, qui part d'une bonne intention, est un nid à contentieux. Ces informations seront-elles opposables et suffisantes ? Le résultat sera une calamité.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je ne pense pas que les contentieux seront si nombreux. La responsabilité de l'administration est déjà engagée ; comment pourrait-elle l'être davantage ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 142.

Article 12 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 47 et 143 visent à supprimer l'expérimentation d'une cristallisation des règles présentées dans le certificat d'information. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 47 et 143.

Article 13

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 144 vise à supprimer l'article 13. L'avis est défavorable, car ces dispositions peuvent réellement favoriser le recours à la transaction en diminuant les réticences des signataires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 144.

Article 13 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 145 vise à supprimer l'article 13 *bis*, lequel a pour objet de permettre aux commissions des impôts directs de se prononcer, d'une part, sur les majorations de droits consécutives aux rectifications relevant de leur compétence, et, d'autre part, sur le caractère d'immobilisation ou de charge déductible que présente une dépense engagée par l'entreprise. Avis défavorable. Il est important que les représentants de l'administration fiscale et les experts-comptables qui y siègent puissent examiner ces éléments.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 145.

Article 14

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 207 du Gouvernement vise à élargir la mention expresse des points contrôlés et validés lors d'un contrôle fiscal. L'avis est défavorable en raison d'un problème de coordination.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207.

Articles additionnels après l'article 14

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 23 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 208 du Gouvernement qui prolonge l'amendement n° 207.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 208.

Article 15 A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 146 tend à revenir sur la position que nous avons adoptée à propos du recours aux numéros surtaxés. L'avis est donc défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'intention est bonne, mais que vient faire ici cette disposition ? C'est purement réglementaire !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Vous le demanderez aux députés qui ont proposé cette disposition.

Je peux comprendre, pour ma part, l'exaspération des usagers qui appellent les administrations *via* des numéros surtaxés...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas dans ce texte qu'il faut le prévoir !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Cela participe des bonnes relations avec l'administration.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 146.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 76 vise à permettre aux Français établis hors de France de pouvoir joindre les administrations de l'État. La plupart des services publics disposent d'ores et déjà d'un tel numéro d'appel. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 77 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 48 lève le gage. Avis favorable.

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

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En conséquence, avis défavorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 70.

Articles additionnels après l'article 15 A

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements nos 78 et 120 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° GOUV.29 met en place un dispositif d'indicateurs de résultat et de qualité du service des administrations de l'État qui reçoivent du public. Nul besoin d'inscrire ce principe dans la loi pour engager cette démarche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.29.

Article 15

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 147 tend à supprimer l'expérimentation relative au référent unique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 147.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 200 vise à modifier le rôle du référent unique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n^{os} 75 et 122 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 15

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 85 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 16

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 148 entend supprimer la limitation, à titre expérimental, de la durée cumulée des contrôles administratifs sur les PME, que notre commission a souhaité au contraire renforcer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 148.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 49 vise à revenir sur la modulation du plafonnement introduite par la commission selon la taille de l'entreprise. Avis défavorable.

Il est en discussion commune avec l'amendement n° 181, qui tend à limiter à six mois la durée cumulée des contrôles administratifs pour les PME de 10 salariés et plus, et avec l'amendement n° 182, qui vise à limiter à quatre mois la durée cumulée des contrôles administratifs pour les TPE. L'avis est également défavorable sur ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 49, 181 et 182.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 168 vise à supprimer l'exception au plafonnement de la durée des contrôles en cas d'indices précis et concordants de manquement à une obligation légale ou réglementaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 168.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 149 vise à prévoir une exception au plafonnement de la durée des contrôles pour les contrôles visant à s'assurer du respect des normes internationales et des dispositions d'ordre public du droit du travail. Cet amendement étant pleinement satisfait par le droit existant, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 149.

Article additionnel après l'article 16

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 26 rectifié *bis* vise à limiter à 3 mois la durée des contrôles opérés par les Urssaf dans les entreprises de moins de 20 salariés. Avis favorable.

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

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 210 va dans le même sens mais prévoit une expérimentation qui ne nous semble pas nécessaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 210.

Articles additionnels après l'article 17 bis (supprimé)

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Sur l'amendement n° 27 rectifié, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 203 tend à appliquer des exonérations en cas de retard de moins d'un mois dans la transmission à la Direccte d'un accord d'intéressement. Avis défavorable.

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

Article 18

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 150 vise à supprimer un article que la commission spéciale a adopté ; je ne peux donc que vous proposer un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 150.

Article additionnel après l'article 18

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n°31 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 19

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – S'agissant des amendements identiques de suppression n°s 151 et 183, nous avons déjà eu ce débat en commission spéciale. Une suppression de l'article me paraît excessive. Nous avons apporté de substantielles améliorations en commission. L'avis est donc défavorable.

Mme Nathalie Delattre. – L'article 19 est assez flou sur les conditions de transfert, de budget, de ressources humaines. Il faut tenir compte du contentieux qui ira avec le transfert... Cela compliquera l'action de terrain des chambres d'agriculture. Où est le droit à l'erreur dans cet article 19 ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rien n'est imposé aux chambres d'agriculture départementales. Si elles veulent procéder à un transfert de compétences au

profit d'une chambre régionale, comme en Bretagne, par exemple, l'initiative leur appartient et nous ne devons pas les en empêcher ; en Occitanie, en revanche, cette question n'est pas à l'ordre du jour.

Mme Josiane Costes. – Les choses pourraient vite déraiper, notamment dans mon département, le Cantal.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – La décision appartiendra à la chambre d'agriculture...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 151 et 183.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je présente un amendement n° SOCIETE.4 qui, par cohérence avec le texte de la commission spéciale, tend à s'assurer qu'aucun transfert ou mise à disposition du personnel ne pourra avoir lieu sans l'accord de la chambre d'agriculture départementale concernée.

L'amendement n° SOCIETE.4 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 184 vise à supprimer le transfert de personnels des chambres d'agriculture départementales vers les chambres régionales.

Il faut faire la différence entre le transfert du personnel et sa délocalisation. Dans ma région, on a transféré le personnel : le nouvel employeur des services chargés du transport scolaire, c'est la région, mais le personnel est resté dans le département. Nous devons être très vigilants, au risque de voir nos départements ruraux se vider au profit des grandes métropoles. L'avis est défavorable, car sur ces sujets, les chambres doivent travailler d'un commun accord. Aucune décision ne doit être prise sans l'avis favorable de la chambre d'agriculture départementale.

Mme Nathalie Delattre. – J'ajoute qu'il faut aussi l'accord des salariés, qui peuvent se sentir « placardisés » à défaut d'accepter un éloignement géographique. C'est compliqué...

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rien n'interdit à la chambre régionale d'agriculture de délocaliser ses compétences. Par exemple, le département de l'Aveyron est notamment connu pour la qualité de son élevage. Si, à terme, il devait y avoir des transferts de compétences au niveau régional, la chambre d'agriculture régionale pourrait néanmoins établir, dans le département de l'Aveyron, un pôle d'excellence en matière d'élevage. Je pense également aux compétences en matière de ressources humaines. On a trop l'habitude de centraliser, sans tenir compte des possibilités offertes par les nouvelles technologies.

M. Jean-François Husson, président. – Il faudra faire bouger les gouvernants !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 184.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Annexe (Stratégie nationale d'orientation de l'action publique)			
M. BOCQUET	131	Modification ou réécriture de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	74 rect.	Modification ou réécrire de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
Le Gouvernement	57	Modification ou réécrire de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
M. PATRIAT	111	Modification ou réécrire de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
Mme LAMURE	165	Modification ou réécrire de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
Mme PRÉVILLE	69 rect.	Modification ou réécrire de la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi (<u>discussion commune des amendements 131, 74, 57, 111, 165 et 69</u>)	Défavorable
Article additionnel après l'article 1er			
Mme LAMURE	95 rect. <i>ter</i>	Traitement de la réduction des délais administratifs au sein de textes sectoriels	Défavorable
Article 2 Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration			
M. BOCQUET	138	Ajouter à la liste des exceptions au droit à l'erreur les sanctions prononcées en méconnaissance des normes internationales et des dispositions d'ordre public du droit du travail	Défavorable
Mme PRÉVILLE	128	Inclure la politique agricole commune dans le champ du droit à l'erreur	Défavorable
M. GREMILLET	202	Prévoir des exceptions aux exceptions au droit à l'erreur en matière de droit de l'environnement	Défavorable
M. BOCQUET	132	Supprimer le droit au contrôle	Défavorable
M. GREMILLET	201 rect.	Inclure le contrôle à blanc des URSSAF au sein du droit au contrôle de l'article 2	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	115	Modifier le code de procédure pénale pour prévoir la remise d'un récépissé par les officiers de police judiciaire qui effectuent des contrôles d'identité	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 2			
M. BARGETON	36 rect.	Préciser que les enquêtes de satisfaction sur l'administration sont publiées	Défavorable
Article 2 bis A Extension du droit à régularisation en cas d'erreur au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale			
Le Gouvernement	37	Supprimer le droit à l'erreur introduit par la commission spéciale du Sénat au bénéfice des collectivités territoriales	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 bis A			
Mme SCHILLINGER	98	Droit à l'erreur en matière de prestations de sécurité sociale	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 3			
Mme Gisèle JOURDA	92 rect.	Dispense, jusqu'en 2025, de l'obligation de déclarer son impôt par Internet pour les contribuables qui résident dans des « zones blanches »	Sagesse
Article 3 bis AA Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation			
Le Gouvernement	38	Suppression de l'article 3 bis AA, qui prévoit la possibilité de bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation si l'attestation est remise au plus tard à la date du règlement de la dernière facture	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	175	Suppression de l'article 3 bis AA, qui prévoit la possibilité de bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation si l'attestation est remise au plus tard à la date du règlement de la dernière facture	Défavorable
Article 3 bis Non-application en cas de première infraction de l'amende prévue pour défaut de souscription ou inexactitudes dans les documents propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux et à l'impôt sur les sociétés			
M. BOCQUET	133	Suppression de l'article 3 bis, qui prévoit la possibilité, déjà admise par la doctrine, de ne pas appliquer l'amende de 5 % en cas de défaut de transmission par les entreprises de divers documents servant à calculer l'impôt	Défavorable
M. Philippe DOMINATI	164	Élargissement des assouplissements à la sanction fiscale pour défaut de transmission des états justificatifs pour le calcul de l'IS	Défavorable
Le Gouvernement	39	Suppression du gage	Favorable
Article 4 Réduction de 30 % des intérêts de retard en cas de rectification par le contribuable lors d'un contrôle fiscal – Rescrit en cours de contrôle – « Garantie fiscale »			
M. BOCQUET	134	Suppression de l'article 4	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	205	Suppression de la « garantie fiscale » prévue à l'article 4	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	121 rect.	Promotion du rescrit fiscal auprès des Français établis hors de France	Irrecevable article 41
Article additionnel après l'article 4			
M. MOUILLER	29 rect. <i>bis</i>	Inscription dans la loi de l'obligation d'organiser une réunion de synthèse à l'issue d'un contrôle fiscal, et de remettre à cette occasion un document écrit exposant les rectifications envisagées	Irrecevable article 41
M. MOUILLER	28 rect. <i>bis</i>	Dispense de l'obligation de constituer des garanties pour un contribuable qui demande un sursis de paiement, sauf en cas de recours contentieux	Défavorable
M. MOUILLER	33 rect. <i>bis</i>	Non-application des pénalités dans le cadre du prélèvement à la source pour les entreprises de moins de 250 salariés, pendant les deux premières années	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	186 rect.	Non-application des pénalités dans le cadre du prélèvement à la source pour les entreprises de moins de 250 salariés, pendant les deux premières années	Défavorable
M. MOUILLER	30 rect. <i>bis</i>	Non-application des pénalités dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source par les PME de moins de 21 salariés, pendant deux ans	Favorable
Article 4 bis A Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration l'issue d'un contrôle fiscal			
M. BOCQUET	135	Suppression de l'article 4 bis A, qui prévoit que le vérificateur, à l'issue d'un contrôle fiscal, mentionne expressément, sur la proposition de rectification ou le cas échéant sur l'avis d'absence de rectification, les points qu'il a examinés et qu'il considère comme conformes à la loi fiscale	Défavorable
Le Gouvernement	206	Élargissement de la mention expresse des points contrôlés et validés lors d'un contrôle fiscal, et précision de la définition de ces « points contrôlés »	Défavorable
Article 4 bis Élargissement des voies de recours pour les contribuables			
M. BOCQUET	136	Suppression de l'article 4 bis, qui ouvre une voie de recours hiérarchique aux propositions de rectification dans le cadre d'un contrôle sur pièces, comme cela est déjà pour les procédures de contrôle sur place	Défavorable
Article 4 ter Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations			
Mme Nathalie DELATTRE	176	Suppression de l'article 4 ter, qui prévoit l'accès libre au public des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4 quater Réduction des intérêts de retard en cas de régularisation pour les droits et taxes prévus par le code des douanes			
M. BOCQUET	137	Pas de réduction des intérêts de retard en matière douanière pour les produits portant atteinte à la préservation de la santé publique, la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement, le respect des normes internationales et les dispositions d'ordre public du droit du travail	Défavorable
Le Gouvernement	40	Amendement rédactionnel	Favorable
Article 4 quinquies Assouplissement des obligations déclaratives du pacte « Dutreil »			
Le Gouvernement	41	Suppression de l'article 4 <i>quinquies</i> , qui prévoit que l'attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil » devrait être transmise dans un délai d'un mois à compter de la demande de l'administration, et non plus systématiquement dans les trois mois qui suivent le 31 décembre de chaque année	Défavorable
M. BOCQUET	139	Suppression de l'article 4 <i>quinquies</i> , qui prévoit que l'attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil » devrait être transmise dans un délai d'un mois à compter de la demande de l'administration, et non plus systématiquement dans les trois mois qui suivent le 31 décembre de chaque année	Défavorable
Article 5 Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes perçues sur le fondement du code général des impôts			
Le Gouvernement	42	Amendement rédactionnel	Favorable
Article 6 Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes perçues sur le fondement du code des douanes et de droits douaniers			
Le Gouvernement	43	La notion de « première fois » pour le droit à l'erreur en matière douanière s'apprécierait sur une période de 3 ans, identique au délai de reprise (au lieu de 6 ans dans le texte actuel)	Favorable
Article additionnel après l'article 6			
Mme ESTROSI SASSONE	20 rect.	Possibilité de bénéficier de l'exonération des taxes intérieures sur les carburants utilisés à bord des navires de pêche et des yachts dès lors que les documents justificatifs sont reconnus par les autres États membres de l'Union européenne	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 6 bis Présomption de bonne foi pour les distributeurs de carburant sous conditions d'emploi			
Le Gouvernement	44	Suppression de l'article 6 bis, qui prévoit que l'absence de production du justificatif par les distributeurs de gazole « sous conditions d'emploi » ne pourrait entraîner un redressement qu'à la condition que l'administration apporte, <i>par ailleurs</i> , la preuve de ce détournement	Défavorable
Article 7 Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »			
M. BOCQUET	140	Suppression de l'article 7, qui habilite le Gouvernement à développer la « relation de confiance »	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	177	Suppression de l'article 7, qui habilite le Gouvernement à développer la « relation de confiance »	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	178	Suppression de la mention « menée le cas échéant dans un cadre contractuel » dans l'habilitation relative à la relation de confiance	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	179	Suppression de la fixation de critères objectifs pour définir les entreprises éligibles « en fonction notamment de leur taille, du caractère innovant ou complexe de leur activité ainsi que des enjeux significatifs de leurs opérations »	Défavorable
Article additionnel après l'article 7			
Mme LAMURE	166	Évaluation de la qualité des relations entre l'administration et les entreprises	Défavorable
Article 7 bis Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations et contributions sociales en cas de redressement faisant suite à un constat de travail dissimulé			
Mme Nathalie DELATTRE	180	Amendement de suppression	Défavorable
Article 8 Possibilité pour l'autorité administrative d'adresser un avertissement en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail			
M. BOCQUET	141	Amendement de suppression	Défavorable
Mme LAMURE	167	Suppression de la majoration du plafond de l'amende administrative en cas de nouveau manquement par un employeur ayant déjà reçu un avertissement	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	104	Demande de rapport relatif à la création d'un service d'inspection judiciaire du travail	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 10 (supprimé) Généralisation de la pratique des prises de position formelles, ou « rescrit » de l'administration			
Le Gouvernement	45	Réintroduction de l'article 10 supprimé en commission	Favorable
Article 11 (supprimé) Expérimentation de l'approbation implicite de projets de rescrit			
Le Gouvernement	46	Réintroduction de l'article 11 supprimé en commission sur l'expérimentation de l'acceptation tacite de propositions de rescrit	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 (supprimé)			
Le Gouvernement	58	Prévoir des exceptions au principe selon lequel le silence vaut refus dans les relations entre l'administration et ses agents	Défavorable
M. DELAHAYE	1 rect.	Conférer une valeur législative aux règles de notification des délais de recours administratifs et de leur opposabilité	Irrecevable article 41
M. DELAHAYE	2 rect.	Codifier la jurisprudence Danthony du Conseil d'État	Défavorable
M. DELAHAYE	3 rect.	Transférer les directeurs d'établissements publics pour personnes âgées du statut de la fonction publique hospitalière au statut de la fonction publique territoriale	Irrecevable article 45
M. DELAHAYE	4 rect.	Transférer le personnel (dont les directeurs) des foyers départementaux de l'enfance du statut de la fonction publique hospitalière vers le statut de la fonction publique territoriale	Irrecevable article 45
Article 12 Certificat d'information sur les normes applicables			
M. BOCQUET	142	Suppression de l'article	Défavorable
Article 12 bis Expérimentation de la cristallisation des règles après délivrance d'un certificat d'information			
Le Gouvernement	47	Suppression de l'article	Défavorable
M. BOCQUET	143	Suppression de l'article	Défavorable
Article 13 Encadrement du recours à la transaction par l'administration			
M. BOCQUET	144	Suppression de l'article 13	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 13 bis Élargissement de la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires			
M. BOCQUET	145	Suppression de l'article 13 bis, qui vise à permettre aux commissions des impôts directs de se prononcer : - d'une part, sur les majorations de droits consécutives aux rectifications relevant de leur compétence - d'autre part, sur le caractère d'immobilisation ou de charge déductible que présente une dépense engagée par l'entreprise	Défavorable
Article 14 Renforcement du rescrit douanier			
Le Gouvernement	207	Mention expresse des points qui, ayant fait l'objet d'un contrôle en matière douanière, sont considérés comme validés par l'administration	Défavorable
Article additionnel après l'article 14			
M. BABARY	23 rect. <i>ter</i>	Contact de l'allocataire par l'organisme payeur en cas d'indu résultant d'une erreur de l'organisme	Irrecevable article 41
Le Gouvernement	208	Mention expresse des points qui, ayant fait l'objet d'un contrôle en matière douanière, sont considérés comme validés par l'administration	Défavorable
Article 15 A Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public			
M. BOCQUET	146	Amendement de suppression	Défavorable
Mme LEPAGE	76	Possibilité de joindre par téléphone les administrations de l'État depuis l'étranger	Défavorable
Mme LEPAGE	77	Mise à disposition du public, par les administrations, d'une adresse de courrier électronique	Irrecevable article 41
Le Gouvernement	48	Levée du gage	Favorable
M. DURAIN	70	Remplacement du gage portant sur les droits sur le tabac par un gage portant sur la taxe sur les transactions financières	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 A			
Mme LEPAGE	78	Respect, par les administrations, du référentiel Marianne	Irrecevable article 41
Mme CONWAY-MOURET	120	Renseignement du département sur le serveur vocal des administrations	Irrecevable article 41
Le Gouvernement	211 rect.	Prévoir dans la loi la publication d'indicateurs de résultats et de qualité de service des administrations recevant du public	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 15 Expérimentation de la mise en place d'un référent unique au sein de l'administration			
M. BOCQUET	147	Supprimer l'expérimentation relative au référent unique	Défavorable
M. GREMILLET	200	Modifier le rôle du référent unique	Défavorable
Mme LEPAGE	75	Prévoir dans la loi le contenu potentiel de la formation des référents uniques	Irrecevable article 41
Mme CONWAY-MOURET	122	Prévoir que le référent unique centralise les données envoyées aux administrations ?	Irrecevable article 41
Article additionnel après l'article 15			
Mme CONWAY-MOURET	85	Réponses du référent unique aux administrations étrangères	Irrecevable article 41
Article 16 Limitation, à titre expérimental, de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises			
M. BOCQUET	148	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	49	Suppression de la modulation du plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs selon la taille des PME	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	181	Limitation à six mois de la durée cumulée des contrôles administratifs pour les PME de dix salariés et plus	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	182	Limitation à quatre mois de la durée cumulée des contrôles administratifs pour les TPE	Défavorable
Mme LAMURE	168	Suppression de l'exception au plafonnement de la durée des contrôles en cas d'indices précis et concordants de manquement à une obligation légale ou réglementaire	Défavorable
M. BOCQUET	149	Exception au plafonnement de la durée des contrôles pour les contrôles visant à s'assurer du respect des normes internationales et des dispositions d'ordre public du droit du travail	Défavorable
Article additionnel après l'article 16			
M. CAPUS	26 rect. <i>bis</i>	Limitation à trois mois de la durée des contrôles opérés par les Urssaf	Favorable
Le Gouvernement	210	Limitation à titre expérimental de la durée des contrôles Urssaf dans les entreprises de moins de 20 salariés	Défavorable
Article additionnel après l'article 17 bis (supprimé)			
M. CAPUS	27 rect.	Possibilité d'étendre à 30 jours le délai de 15 jours prévu pour la transmission des fichiers des écritures comptables (FEC) dans le cadre d'un examen de comptabilité	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	203	Application des exonérations en cas de retard de moins d'un mois dans la transmission à la Direccte d'un accord d'intéressement	Défavorable
Article 18 Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de préciser et harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales			
M. BOCQUET	150	Amendement de suppression	Défavorable
Article additionnel après l'article 18			
M. MOUILLER	31 rect. bis	Prise de contact par courrier électronique avec l'employeur en cas de retard dans le paiement des cotisations	Irrecevable article 41
Article 19 Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture			
M. BOCQUET	151	Amendement de suppression	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	183	Amendement de suppression	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	184	Suppression du transfert de personnels des chambres d'agriculture départementales vers les chambres régionales	Défavorable

La réunion est close à 10h45.

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 19 h 40.

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Jean-François Husson, président. – Nous poursuivons l'examen des amendements de séance. Il nous reste 97 amendements à examiner. Nous étudierons également, au fil de l'examen des amendements de séance, quelques amendements rapporteur.

Article 20

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 127 vise à supprimer l'article 20. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 127.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 199 rectifié prévoit d'instaurer un délai minimum de 15 jours, alors que le droit actuel ne fixe aucun délai. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 199 rectifié.

Articles additionnels après l'article 20

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 71 prévoit que les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que les rapports et diverses communications de la Cour des comptes soient communicables au public.

L'amendement n° 72, plus restrictif, tend à ce que seuls les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, les propositions de loi et les ordonnances soient publiés.

Avis défavorable sur ces deux amendements qui nous semblent inconstitutionnels.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 71 et 72.

Article 21 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° SOCIETE.5 vise à assurer une coordination pour l'outre-mer.

L'amendement n° SOCIETE.5 est adopté.

Article 23

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 185 rectifié vise à supprimer cet article. **Pourtant, l'expérimentation proposée n'affecte pas la gestion de la délivrance des titres par les communes, et les services chargés de l'instruction des titres continueront de vérifier le domicile déclaré par l'usager demandeur. Avis défavorable.**

Mme Nathalie Delattre. – Je ne vois pas d'intérêt majeur à cette expérimentation, qui n'allègera pas le travail des communes. Il me semble que tout un chacun possède un justificatif de domicile, sauf les personnes sans domicile, mais le CCAS leur fournit un papier. Et l'on parle quand même de la délivrance de la CNI, document permettant l'entrée et la sortie du territoire : la simplification n'est pas forcément bienvenue. À l'heure des plans Vigipirate et autres, elle n'est pas anodine.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Cette expérimentation présente en effet un intérêt limité. Elle facilitera un peu la vie des usagers, et ne rendra pas les fraudes plus aisées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 185 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 13 rectifié contraint les fournisseurs de biens et de services attachés au domicile à établir une attestation provisoire de domicile et à vérifier, auprès du précédent titulaire du contrat à la même adresse, le changement de titulaire. Avis défavorable.

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

Article 23 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 23 *bis* permet aux Français de l'étranger de justifier à titre expérimental de leur domicile par un certificat de résidence délivré par le consulat pour obtenir un duplicata de permis de conduire français ou un certificat d'immatriculation pour un véhicule détenu en France. L'amendement n° SOCIETE.6 supprime la mention du certificat d'immatriculation, qui pose problème selon le Gouvernement.

L'amendement n° SOCIETE.6 est adopté.

Articles additionnels après l'article 23 bis

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n°s 17 rectifié quinquies, 24 rectifié quater, 79 rectifié, 80 rectifié et 81 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 83 rectifié *bis*, qui vise à mutualiser la gestion des certificats d'existence par les organismes de retraite. Un projet en ce sens devrait déboucher en 2019.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 83 rectifié bis.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 14 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 24

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n°s 87, 88 et 89 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 25

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 171 rectifié vise à supprimer la possibilité pour les associations culturelles de recueillir des dons par SMS. Avis défavorable.

Mme Nathalie Delattre. – Nous voulons renforcer le contrôle des comptes des associations culturelles. Le législateur de 1905 ne souhaitait pas octroyer à celles-ci d'avantages spécifiques, au nom du principe de neutralité.

Les dons par SMS ne sont pas sécurisés aujourd'hui. Ils sont certes plafonnés, mais il est possible de multiplier, sans aucun contrôle, les dons via des cartes prépayées, qui peuvent alors devenir un instrument de blanchiment d'argent.

Cette modification substantielle de la loi de 1905 mériterait une discussion approfondie, notamment sur la laïcité. Ce projet de loi ne constitue pas un cadre adapté pour un tel débat.

M. Julien Bargeton. – La commission peut-elle me confirmer que cet amendement vise à empêcher les associations culturelles de recourir aux dons par SMS, alors que les associations loi 1901 peuvent le faire ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Absolument. Des plafonds aux dons par SMS sont toutefois fixés : 300 euros par mois et par personne ; 50 euros par don. Quant au blanchiment, il ne sera pas rendu plus aisé avec cette mesure. D'autres moyens existent déjà.

Mme Josiane Costes. – La loi ne doit en aucun cas faciliter le blanchiment, même marginalement. Le risque de dérapage me semble plus important avec les associations loi 1905 qu'avec les associations loi 1901.

M. Emmanuel Capus. – Je ne vois pas pourquoi une association culturelle serait plus tentée de blanchir de l'argent qu'une association tout court. Ce serait plutôt l'inverse selon moi.

Mme Nathalie Delattre. – Dans certaines banlieues de Bordeaux, on sait faire, je vous l'assure ! Il arrive que des associations se livrent à des activités plus opaques que la simple défense d'une identité spirituelle.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Par l'intermédiaire des opérateurs téléphoniques, il existe une traçabilité des dons par SMS. Elle est plutôt moins facile pour les autres formes de dons, en liquide en particulier.

Mme Nathalie Delattre. – Ce n'est pas le cas avec les cartes prépayées !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 171 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 21 rectifié vise à soumettre tout projet de construction d'un lieu de culte à l'élaboration d'un plan de financement prévisionnel certifié par un commissaire aux comptes et retraçant l'origine des fonds. Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 21 rectifié.

Article additionnel après l'article 25

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 34 rectifié *quinquies* prévoit de ratifier l'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 34 rectifié quinquies.

Article 26

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 96 et 152 reviennent sur la position de la commission spéciale en supprimant les ordonnances relatives à ce que certains ont appelé le « permis de faire » en matière de construction. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 96 et 152.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 18 rectifié remplace les références aux « règles de construction » et aux « normes de référence » par la référence aux « normes réglementaires », ce qui reviendrait à empêcher toute dérogation à une norme

législative. Le Gouvernement peut déjà créer un régime dérogatoire aux normes réglementaires. Avis défavorable.

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

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les préoccupations des auteurs de l'amendement n° 153 sont légitimes : le « permis de faire » ne saurait en aucun cas conduire à un abaissement des exigences en matière de sécurité des personnes. Il s'agit simplement d'insister sur les objectifs à atteindre plutôt que sur les moyens à mettre en œuvre, autrement dit, de s'assurer du résultat. Le ministre s'est engagé, devant notre commission spéciale, à consulter les professionnels, et en particulier ceux des métiers de l'incendie. Nous devons être particulièrement attentifs à la sécurité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 153.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Le texte issu de l'Assemblée nationale répond déjà en partie aux préoccupations des auteurs des amendements identiques n°s 9, 126 et 194 rectifié.

Le régime dérogatoire prévu dans la loi de 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, considéré comme particulièrement lourd, ne prévoit pas le passage par une instance collégiale. Il paraît excessif de le prévoir dès l'article d'habilitation. Les dispositions relatives au contrôle des constructions n'ont pas vocation à être modifiées à la baisse par l'ordonnance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 9, 126 et 194 rectifié.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°97 rectifié supprime l'habilitation du Gouvernement à abroger le dispositif expérimental dérogatoire de la loi de 2016. L'article 26 poursuit la même logique que cette expérimentation, mais selon des modalités plus souples et un champ d'application plus large ; quel l'intérêt y aurait-il à maintenir un régime dérogatoire qui n'aurait plus lieu d'être ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97 rectifié.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°50 rétablit le délai d'habilitation à dix-huit mois, alors que nous l'avons resserré à douze mois. Avis défavorable.

M. Julien Bargeton. – Je soutiendrai les propositions du Gouvernement rétablissant les délais initiaux des ordonnances.

Mme Dominique Vérien. – Le Gouvernement ne peut pas nous reprocher d'être trop longs et en même temps rallonger les délais !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°35 tend à mettre en place un contrôle des résultats équivalent à ceux découlant de l'application de la norme de référence avant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Ce contrôle relèverait de l'État. Il étend, de ce fait, le champ de l'habilitation. Avis défavorable.

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

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Le caractère impartial de l'évaluation est déjà inscrit à l'alinéa 8. Prévoir une commission nationale d'évaluation paraît disproportionné. Avis défavorable à l'amendement n°19 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié.

Article 26 ter

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Le Gouvernement présente un amendement de suppression n° 51, alors qu'il a sous-amendé cet article à l'Assemblée nationale. Il revient sur sa position, mais aussi et surtout sur celle de la commission spéciale. Nous avons adopté cet article qui s'inspire de l'article 7 de la proposition de loi de François Calvet et Marc Daunis sur la stabilisation du droit de l'urbanisme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51.

Article 28

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 154 revient sur la position de la commission en proposant de supprimer l'article 28. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°52 rétablit le délai d'habilitation à un an, tandis que nous proposons six mois. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52.

Article additionnel après l'article 28

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je partage l'idée de permettre aux établissements engagés dans les programmes d'investissements d'avenir de mener rapidement à bien leurs projets. C'est la raison pour laquelle notre commission spéciale avait réduit le délai d'habilitation d'un an à six mois. Néanmoins, l'amendement n°129 créerait un cadre dérogatoire particulièrement vaste, qui viendrait en concurrence avec celui envisagé par le Gouvernement à l'article 28, et qui porte le risque de balkanisation du paysage de l'enseignement supérieur, là où le projet du Gouvernement devrait proposer de grandes catégories d'organisation, selon les besoins qui auront été identifiés sur le terrain.

Au demeurant, le renvoi à un décret pour déroger à un très grand nombre de dispositions législatives du code de l'éducation pourrait être interprété comme une forme d'incompétence négative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129.

Article 29

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 155 rectifié supprime un article adopté par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 155 rectifié.

L'amendement de précision SOCIETE.7 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n°32 bis rectifié afin qu'un encadrement trop strict de l'expérimentation ne tue pas le dispositif dans l'œuf.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 bis rectifié.

Article additionnel après l'article 30 (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°156 autorise le président du tribunal de commerce à enjoindre à une société commerciale transformant des produits agricoles ou commercialisant des produits alimentaires de déposer ses comptes auprès du greffe, sous astreinte dont le montant irait jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires journalier réalisé en France. Dans la loi de 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, le président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires a été autorisé à saisir le président du tribunal de commerce ; ce dernier, ici, pourrait s'autosaisir.

L'amendement fait écho à l'actualité de certaines entreprises du domaine de l'agroalimentaire. Lors de l'audition de l'entreprise Lactalis par la commission des affaires économiques, l'absence de dépôt des comptes au greffe a été abordée à plusieurs reprises.

Je m'interroge néanmoins sur la pertinence de cet amendement à un double titre : faut-il réagir à chaud, sans réflexion globale, sur une refonte du dispositif de la loi de 2016 ? Faut-il introduire, dans un chapitre du code de commerce relatif à l'ensemble des sociétés commerciales, une disposition spécifique à un certain secteur ? La loi oblige les entreprises à publier leurs comptes. Certaines ne le font pas et préfèrent payer les 1 500 euros d'amende. Sagesse.

Mme Dominique Vérien. – Pourquoi limiter cet amendement aux entreprises transformant des produits agricoles ? Un tel scandale peut intervenir dans toute entreprise ! Mieux vaudrait augmenter le montant de l'amende !

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Ce montant était fixé dans la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, il faudrait légiférer de nouveau sur ce point en tenant compte de tous les éléments.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 156.

Article 32

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 159, qui supprimerait l'ensemble de l'article 32, alors que l'objet évoque seulement le taux effectif global (TEG). L'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale est le bon.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 159.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 93 car les spécificités du régime français de responsabilité des agences de notation ne sont plus justifiées, dès lors que le régime est harmonisé au niveau européen. Elles risquent en outre de nuire à l'attractivité de la France.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 93.

Article 33

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 204 supprime l'intervention des commissaires enquêteurs préalablement à l'autorisation de certains projets agricoles, pour la remplacer par une consultation par voie électronique. Il s'agit d'une disposition dangereuse. Le commissaire enquêteur émet un avis motivé – défavorable, favorable, ou favorable avec des réserves – qui aide le préfet à prendre une décision. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 204.

Article 33 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n°61 vise la prise en charge des dépenses relatives à l'organisation d'une consultation du public par voie électronique par le maître d'ouvrage ou la personne publique concernés. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 61.

Article 34

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 160.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 16 rectifié *bis* et 62 prévoient la possibilité d'une autorisation unique pour les projets d'énergies marines renouvelables. L'objet de l'amendement est satisfait car le texte autorise le Gouvernement à mettre en place, je cite, « *une ou plusieurs autorisations* ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16 rectifié bis et 62.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 101, 114 rectifié *bis*, 117 et 119 rectifié *bis* rétablissent à dix-huit mois le délai d'habilitation, tandis que nous souhaitons conserver douze mois. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 101, 114 rectifié bis, 117 et 119 rectifié bis.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement n° 15 rectifié reporte l’évaluation des ordonnances à l’année suivant la mise en service du premier parc d’éoliennes en mer qui sera régi par le nouveau cadre juridique. Avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Pourquoi ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Actuellement, l’évaluation doit être réalisée dans les quatre ans suivant la publication de l’ordonnance. A cette échéance, nous disposerons d’au moins un projet pour lequel le débat public en amont de l’appel d’offres aura eu lieu, l’État aura réalisé les études techniques préalables et le lauréat aura déposé une demande de « permis enveloppe ». Le parc ne sera pas encore construit, mais les aspects essentiels de la réforme pourront être analysés.

M. Philippe Mouiller. – Nous avons intérêt à évaluer l’ensemble des opérations relatives au premier parc, jusqu’à sa mise en service. Approuvons cet amendement, ou à tout le moins proposons un avis de sagesse.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – En repoussant davantage cet avis, on éloignerait d’autant la possibilité d’adapter les règles si cela s’avérait nécessaire au vu du premier bilan. Mieux vaut avoir rapidement un constat, pour procéder à d’éventuels ajustements.

M. Philippe Mouiller. – Vous prévoyez quatre ans après la publication des ordonnances alors que nous souhaitons un an après la réalisation, ce qui est plus cohérent... Et comment évaluer un projet qui n’est pas réalisé dans les quatre ans ? Il peut s’étaler sur dix ans !

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’évaluation ne porte pas sur la réalisation mais sur les procédures administratives en amont.

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

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement n° 53 rectifié est important, à la fois sur le plan des finances publiques, de la stratégie industrielle et du développement des filières d’énergies marines renouvelables, et au regard de ses implications juridiques.

Afin d’inciter les lauréats des deux premiers appels d’offre d’éoliennes en mer à améliorer leurs offres et à faire baisser leurs prix, il permettrait en effet au Gouvernement, si d’aventure la négociation n’aboutissait pas, de retirer la décision d’attribution des parcs.

J’y reviendrai en séance mais vous imaginez bien les implications d’une telle disposition et l’émoi suscité au sein de la filière. La démarche du Gouvernement, bien qu’elle vise à maîtriser des coûts, est brutale tant sur la forme que sur le fond. Avis par conséquent défavorable.

Mme Michelle Meunier. – Je suivrai l’avis du rapporteur. Cela provoque l’émoi non seulement au sein de la filière, mais aussi dans les territoires. Un projet doit démarrer au mois d’avril en Loire-Atlantique, territoire déjà bien meurtri avec l’arrêt du projet d’aéroport. Si les éoliennes *offshore* ne sont pas réalisées, ce sera un mauvais signal envoyé à tout l’ouest de la France.

M. Julien Bargeton. – Même si cet amendement a été déposé tardivement, il vise à lutter contre les rigidités, si les technologies ont changé pendant la procédure : elles évoluent en effet très rapidement. C'est un outil de souplesse quant aux prix et aux technologies utilisées.

M. Didier Mandelli. – Je suis également concerné par l'éolien, avec les projets des Iles d'Yeu et de Noirmoutier. Lorsqu'on contractualise, la première règle est de respecter les engagements pris. Sinon, on met à mal la confiance des opérateurs qui ont répondu aux appels d'offres, et on fragilise les nombreuses créations d'emplois prévues dans la zone de Nantes Saint-Nazaire. Cet amendement a été déposé brutalement quelques heures avant la réunion de notre commission, et alors même que la Commission nationale du débat public sera saisie sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Mme Christine Lavarde. – Ces appels d'offre ont été mis en place dans le cadre de cahiers des charges qui prévoient que l'offre mise en service doit être en tous points conforme à celle déposée et jugée. Mais six ans après, les technologies ont évolué. Le cadre réglementaire très contraint ne peut être modifié sans remettre en cause l'ensemble de la procédure ; cet amendement donnerait un argument d'autorité pour rouvrir la négociation avec les porteurs de projet, le dernier mot leur appartenant toujours. L'offre du candidat retenu pourrait par ailleurs n'être qu'améliorée, sans que soit remis en cause le classement des lauréats. C'est un moyen de réduire le coût de l'éolien en mer, non négligeable pour le consommateur d'électricité, même si la forme est discutable...

Mme Dominique Vérien. – La loi n'est pas rétroactive ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si, justement !

Mme Michelle Meunier. – C'est bien le problème.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53 rectifié.

Articles additionnels après l'article 34

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements 106 rectifié *ter*, 107 rectifié *ter*, 108 rectifié *ter*, 109 rectifié *ter* et 110 rectifié *ter* ont pour objet de faciliter la construction, l'aménagement et l'entretien des ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer en les dispensant d'un certain nombre de procédures d'évaluation et d'autorisation environnementales. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106 rectifié *ter*, ainsi qu'aux amendements n°s 107 rectifié *ter*, 108 rectifié *ter*, 109 rectifié *ter* et 110 rectifié *ter*.*

Article 34 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 161.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 10 rectifié *ter* limite la maîtrise d'ouvrage déléguée pour leurs travaux de raccordement électrique aux seuls producteurs et autoconsommateurs. Avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 34 ter (supprimé)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 54 rectifié et 124 rectifié *ter* procèdent à la ratification de l'ordonnance du 26 janvier 2017 qui a généralisé la mise en place de l'autorisation environnementale unique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 54 rectifié et 124 rectifié ter.

Article 34 quater

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 162 supprime l'article introduit 34 *quater* par les députés, qui est pourtant utile. Avis défavorable.

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

Article 34 quinquies

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement SOCIETE.9 corrige une erreur matérielle.

L'amendement SOCIETE.9 est adopté.

Article 34 sexies

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 100, 113 rectifié *bis*, 116 et 130 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 100, 113 rectifié bis, 116 et 130 rectifié bis.

Article 35

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n° 12 prévoit d'informer le public, par voie de publication dans la presse locale, des demandes de dérogation aux valeurs limites d'émission des installations polluantes - demandes formulées à l'occasion du réexamen d'une autorisation. Il est déjà satisfait par le droit existant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement SOCIETE.10 corrige une erreur de coordination.

L'amendement SOCIETE.10 est adopté.

Articles additionnels après l'article 35

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements n° 197 rectifié, 195 rectifié et 196 rectifié portent sur la régularisation des installations non conformes aux prescriptions environnementales. Avis défavorable aux trois.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 197 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 195 rectifié et 196 rectifié.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 102 rectifié, 190 rectifié et 192 rectifié prévoient la substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas. Avis défavorable.

M. Pierre Louault. – Monsieur le rapporteur, vous êtes sévère ! Vous n'assouplissez rien, or c'est le but d'une loi de droit à l'erreur et de simplification. Vous refusez tous les allègements de procédure : c'est dommage.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il s'agit d'un problème de conformité au droit européen. Le Conseil d'État a annulé, dans une décision du 6 décembre 2017, la compétence du préfet de région en tant qu'autorité environnementale. La législation européenne prévaut.

Mme Dominique Vérien. – Ce n'est pas le cas dans d'autres pays. Ne sommes-nous pas face à une surtransposition du droit européen, comme d'habitude ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Si tel était le cas, le Conseil d'État ne se serait pas prononcé en ce sens.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 102 rectifié, 190 rectifié et 192 rectifié.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n^o 174 rectifié propose un rapport faisant l'inventaire de tous les zonages environnementaux existants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 174 rectifié.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 64 rectifié et 158 ont déjà été présentés et rejetés en commission. Il s'agit d'obliger l'administration à motiver ses décisions et d'ouvrir le recours à une médiation dans les procédures d'autorisation environnementale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 64 rectifié et 158.

Article 35 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement n^o 157 supprime l'article que nous avons introduit en commission, qui réduit de quatre à deux mois le délai de recours par les tiers contre les décisions relatives aux installations classées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 157.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement SOCIETE.11 apporte des clarifications rédactionnelles.

L'amendement SOCIETE.11 est adopté.

Articles additionnels après l'article 35 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 103 rectifié *ter*, 118 rectifié *bis*, 191 rectifié *ter* et 193 rectifié *quater* limitent les recours abusifs contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et aux installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur les milieux aquatiques (IOTA). Avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement SOCIETE.12 qui permet de mettre en cohérence ces amendements avec l'article 35 bis.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 103 rectifié *ter*, 118 rectifié *bis*, 191 rectifié *ter* et 193 rectifié *quater* et adopte le sous-amendement SOCIETE.12.*

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 173 rectifié *bis* qui prévoit que les associations de protection de l'environnement contestant devant le juge administratif des décisions relatives aux ICPE ou aux IOTA pourront être obligées à verser une consignation en vue de payer les amendes pouvant leur être infligées pour recours abusif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 173 rectifié bis.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Dans le cadre de l'autorisation environnementale unique, l'ordonnance du 26 janvier 2017 a prévu la possibilité pour le juge administratif, saisi d'un recours contre une autorisation, d'annuler une partie seulement de cette autorisation.

L'amendement n° 198 rectifié *bis* prévoit d'appliquer une telle procédure aux demandes d'enregistrement ou aux déclarations d'installations classées pour la protection de l'environnement. Tel qu'il est rédigé, cet amendement n'est pas opérant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198 rectifié bis.

Article 38

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 172 rectifié qui est contraire à la position de la commission. Je propose d'en discuter en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 172 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 189 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 187 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 189 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 187 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 68 rectifié supprime la disposition excluant les associations culturelles du champ d'application des obligations imposées aux représentants d'intérêts. Avis défavorable. Nous en discuterons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 73 rectifié remplace la suppression des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux du champ du répertoire numérique par un report de l'entrée en vigueur de la mesure. Discutons-en en séance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73 rectifié.

Article additionnel après l'article 38

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 56 du Gouvernement étend la procédure de mise en demeure par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en cas de non transmission des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts à la nomination des principaux dirigeants d'entreprises publiques et d'établissements publics industriels et commerciaux. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 56.

Article 39

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

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements n°s 11 rectifié *bis* et 8 rectifié poursuivent, sous des formes différentes, le même objectif : pouvoir rechercher, dans un même périmètre, des gîtes géothermiques de basse et de haute température. Avis défavorable, car ils sont déjà satisfaits.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié bis ainsi qu'à l'amendement n° 8 rectifié.

Mme Michelle Meunier. – M. Leconte conteste l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de son amendement n° 7 rectifié *bis*.

M. Jean-François Husson, président. – Nous nous en expliquerons en séance.

Titre III : un dispositif d'évaluation renouvelé

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement SOCIETE.13 supprime la division et l'intitulé, sachant que les articles 40, 40 *bis*, 41, 42, 43, 45 et 46 du projet de loi ont été supprimés.

L'amendement SOCIETE.13 est adopté.

Intitulé du projet de loi

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements n°s 67 et 170 rectifié modifient l'intitulé du projet de loi. Je propose un avis de sagesse et demande à la commission d'autoriser ses rapporteurs à déposer un amendement pour modifier l'intitulé du projet de loi en fin d'examen en séance publique, s'ils le jugent nécessaire.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 67 ainsi que sur l'amendement n° 170 rectifié.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 20 Transmission au contrevenant du procès-verbal de constatation d'une infraction au code de l'environnement et au code forestier			
Mme PRÉVILLE	127	Suppression de l'article	Défavorable
M. GREMILLET	199 rect.	Délai minimum de 15 jours de transmission par les exploitants d'ICPE de leurs observations sur les rapports de contrôle	Défavorable
Article additionnel après l'article 20			
M. DURAIN	71	Communication des avis du Conseil d'État et des juridictions financières, ainsi que des rapports et diverses communications de la Cour des comptes (discussion commune aux amendements 71 et 72)	Défavorable
M. DURAIN	72	Voir amendement 71	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 bis			
M. PATRIAT	59	Transposition de la directive 2016/2102 du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public	Irrecevable article 40
Article 23 Expérimentation de la suppression des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres			
Mme Nathalie DELATTRE	185 rect.	Suppression de l'article 23	Défavorable
Mme PROCACCIA	13 rect.	Délivrance d'une attestation provisoire de domicile par les fournisseurs de biens et de services attachés au domicile	Défavorable
Article additionnel après l'article 23 bis			
Mme DEROMEDI	17 rect. <i>quinquies</i>	Délivrance des justificatifs d'existence par la mairie du lieu de résidence en France des français de l'étranger	Irrecevable article 41
M. YUNG	24 rect. <i>quater</i>	Dématérialisation de la transmission des justificatifs d'existence	Irrecevable article 41
Mme LEPAGE	79 rect.	Dématérialisation de la transmission des justificatifs d'existence	Irrecevable article 41
Mme LEPAGE	80 rect.	Dématérialisation de la transmission des justificatifs d'existence	Irrecevable article 41
Mme LEPAGE	81 rect.	Renvoi à un arrêté fixant un formulaire unique pour les justificatifs d'existence	Irrecevable article 41
Mme LEPAGE	82 rect.	Mise à disposition d'une traduction du formulaire de justificatif d'existence	Irrecevable article 40
Mme LEPAGE	83 rect. <i>bis</i>	Mutualisation de la gestion des certificats d'existence par les organismes de retraite	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PROCACCIA	14 rect.	Modification et simplification des conditions de délivrance du permis de conduire international	Irrecevable article 41
Article additionnel après l'article 24			
Mme CONWAY-MOURET	86	Pré-affiliation à l'assurance maladie des français de l'étranger revenant en France	Irrecevable article 41
Mme CONWAY-MOURET	87	Dématérialisation des demandes de carte vitale pour les Français de l'étranger	Irrecevable article 41
Mme CONWAY-MOURET	88	Dématérialisation des demandes de bourses d'enseignement supérieur pour les français de l'étranger	Irrecevable article 41
Mme CONWAY-MOURET	89	Dématérialisation des démarches des bénéficiaires de prestations sociales vivant hors de France	Irrecevable article 41
Article 25 Dons par SMS aux associations culturelles et obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels			
Mme Nathalie DELATTRE	171 rect.	Supprimer la possibilité de recueillir des dons par sms aux associations culturelles	Défavorable
M. MAUREY	21 rect.	Soumettre tout projet de construction d'un lieu de culte à l'élaboration d'un plan de financement certifié par un commissaire aux comptes retraçant l'origine des fonds	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 25			
Mme DEROMEDI	34 rect. <i>quinquies</i>	Ratifier l'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et rétablir la législation antérieure sur l'appel à la générosité publique	Favorable
Article additionnel après l'article 25 bis (supprimé)			
M. GRAND	90	Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les procurations de vote	Irrecevable article 45
M. PERRIN	209	Préciser que le rapport remis par le Gouvernement au Parlement comprend un volet sur l'information de la demande d'établissement d'une procuration au mandataire par voie électronique	Retiré ou sans objet
Article 26 Habilitation à légiférer par ordonnance pour autoriser les maîtres d'ouvrage à déroger à certaines règles de la construction			
Mme Sylvie ROBERT	96	Amendement de suppression	Défavorable
M. BOCQUET	152	Amendement de suppression	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	18 rect.	Remplacement des références aux "règles de construction" et aux "normes de référence" par la référence aux "normes réglementaires"	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOCQUET	153	Exclusion des règles relatives à la résistance mécanique et stabilité et à la sécurité en cas d'incendie	Défavorable
M. KERN	9 rect.	Contrôle de l'atteinte des résultats par une instance collégiale dans le cadre du régime dérogatoire temporaire	Défavorable
Mme PRÉVILLE	126	Contrôle de l'atteinte des résultats par une instance collégiale dans le cadre du régime dérogatoire temporaire	Défavorable
M. GREMILLET	194 rect.	Contrôle de l'atteinte des résultats par une instance collégiale dans le cadre du régime dérogatoire temporaire	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	97 rect.	Suppression de la possibilité d'abroger le I de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine	Défavorable
Le Gouvernement	50	Rétablissement du délai d'habilitation à dix-huit mois	Défavorable
M. KERN	35 rect.	Contrôle de l'atteinte des résultats équivalents à ceux découlant de l'application de la norme de référence avant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	19 rect.	Évaluation de l'atteinte des résultats par une commission nationale sous la responsabilité de l'État	Défavorable
Article 26 ter			
Expérimentation du référent unique pour les projets d'activité, d'installation, d'ouvrage ou de travaux			
Le Gouvernement	51	Amendement de suppression	Défavorable
Article 28			
Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter de nouvelles formes de rapprochement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche			
M. BOCQUET	154	Amendement de suppression	Défavorable
Le Gouvernement	52	Rétablissement du délai d'habilitation à un an	Défavorable
Article additionnel après l'article 28			
M. GROSERRIN	129 rect.	Création d'un nouveau statut dérogatoire d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel	Défavorable
Mme de la GONTRIE	94 rect.	Suppression du monopole de l'administration fiscale pour porter plainte en matière de fraude fiscale (« verrou de Bercy »).	Irrecevable article 45
Article 29			
Expérimentation du relayage			
M. BOCQUET	155 rect.	Amendement de suppression	Défavorable
M. MOUILLER	32 rect. <i>bis</i>	Précisions relatives à l'encadrement de l'expérimentation	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 29			
M. SAVARY	5 rect. <i>bis</i>	Possibilité d'affecter une partie des concours de la CNSA au financement des dépenses de fonctionnement de la conférence des financeurs	Irrecevable article 45
Article additionnel après l'article 30 (suppression maintenue)			
M. BOCQUET	156	Injonction sous astreinte pour absence de dépôt des comptes par les dirigeants d'une société commerciale transformant des produits agricoles ou commercialisant des produits alimentaires	Sagesse
Article 32 Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global – Simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit – Suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises			
M. BOCQUET	159	Suppression intégrale de l'article 32	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	93	Maintien du régime français de responsabilité délictuelle des agences de notation	Défavorable
Article 33 Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole			
Le Gouvernement	204	Expérimentation relative à la simplification des procédures de participation du public en aval pour les projets soumis à autorisation environnementale	Défavorable
Article 33 bis Information du public de l'ouverture d'une concertation préalable ou d'une consultation par voie électronique par publication locale			
M. PATRIAT	61	Prise en charge des dépenses relatives à l'organisation d'une consultation du public par voie électronique par le maître d'ouvrage ou la personne publique concernés	Favorable
Article 34 Habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier les règles applicables à l'attribution des projets d'énergies marines renouvelables			
M. BOCQUET	160	Suppression de l'article	Défavorable
M. CUYPERS	16 rect. <i>bis</i>	Possibilité d'une autorisation unique pour les énergies marines renouvelables	Défavorable
M. COURTEAU	62	Possibilité d'une autorisation unique pour les énergies marines renouvelables	Défavorable
M. COURTEAU	101	Rétablissement à dix-huit mois du délai d'habilitation pour réformer les règles applicables aux énergies marines renouvelables	Défavorable
M. KERN	114 rect. <i>bis</i>	Rétablissement à dix-huit mois du délai d'habilitation pour réformer les règles applicables aux énergies marines renouvelables	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CAPUS	117	Rétablissement à dix-huit mois du délai d'habilitation pour réformer les règles applicables aux énergies marines renouvelables	Défavorable
M. CUYPERS	119 rect. <i>bis</i>	Rétablissement à dix-huit mois du délai d'habilitation pour réformer les règles applicables aux énergies marines renouvelables	Défavorable
Mme LAVARDE	15 rect.	Report de l'évaluation des ordonnances un an après la mise en service du premier parc régi par le nouveau cadre juridique	Défavorable
Le Gouvernement	53 rect.	Possibilité d'améliorer une offre avec l'accord du lauréat et de retirer une décision d'attribution dans le cadre des deux premiers appels d'offres d'éoliennes en mer	Défavorable
Article additionnel après l'article 34			
M. RETAILLEAU	106 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'évaluation environnementale pour les opérations d'entretien et de reconstruction d'ouvrages de prévention contre les inondations	Défavorable
M. RETAILLEAU	107 rect. <i>ter</i>	Dispense d'enquête publique pour les ouvrages de défense contre les inondations et contre la mer	Défavorable
M. RETAILLEAU	108 rect. <i>ter</i>	Dispense d'autorisation au titre des réserves naturelles, des espèces protégées et du défrichement pour les ouvrages de prévention contre les inondations	Défavorable
M. RETAILLEAU	109 rect. <i>ter</i>	Dispense d'enquête publique pour les ouvrages de défense contre les inondations nécessitant la délivrance d'une concession d'utilisation du domaine public maritime	Défavorable
M. RETAILLEAU	110 rect. <i>ter</i>	Autorisation administrative unique pour les ouvrages de défense contre les inondations	Défavorable
Article 34 bis Suppression de l'approbation préalable de certains ouvrages électriques et droit à réaliser des travaux de raccordement en maîtrise d'ouvrage déléguée			
M. BOCQUET	161	Suppression de l'article	Défavorable
M. Daniel LAURENT	10 rect. <i>ter</i>	Limitation de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour leurs travaux de raccordement électrique aux seuls producteurs et autoconsommateurs	Défavorable
Article additionnel après l'article 34 bis			
M. BARGETON	99	Extension des compétences du médiateur national de l'énergie	Irrecevable article 40
Article additionnel après l'article 34 <i>ter</i> (supprimé)			
M. de BELENET	125	Raccordement des stations de ravitaillement en gaz naturel carburant au réseau de transport de gaz	Irrecevable article 45
Le Gouvernement	54 rect.	Ratification de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	124 rect. <i>ter</i>	Ratification de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale	Défavorable
Article 34 <i>quater</i> Unification du régime des permis de construire d'éoliennes			
M. BOCQUET	162	Suppression de l'article	Défavorable
Article 34 <i>sexies</i> Exclusion des projets d'électricité renouvelable soutenus dans le cadre d'une procédure concurrentielle du bénéfice de la réfaction tarifaire			
M. COURTEAU	100	Suppression de l'article	Défavorable
M. KERN	113 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. CAPUS	116	Suppression de l'article	Défavorable
M. CUYPERS	130 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
Article 35 Simplification des modalités de la participation du public relatives à certaines installations polluantes à l'occasion d'un réexamen périodique – Simplification des modalités d'examen au cas par cas lors de modifications ou d'extensions d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités existants			
M. de NICOLAY	12 rect. <i>bis</i>	Information du public sur les demandes de dérogations aux valeurs limites d'émission des installations IED par voie de publication dans la presse locale	Défavorable
Article additionnel après l'article 35			
M. GREMILLET	197 rect.	Régularisation des installations non conformes aux prescriptions environnementales à l'initiative des exploitants	Défavorable
M. GREMILLET	195 rect.	Mise en demeure des installations qui ne respectent pas les prescriptions environnementales	Défavorable
M. GREMILLET	196 rect.	Régularisation des installations non autorisées à l'initiative des exploitants	Défavorable
M. COURTIAL	102 rect.	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas	Défavorable
M. DUPLOMB	112	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas	Retiré ou sans objet
M. MENONVILLE	190 rect.	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	192 rect.	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas	Défavorable
M. PATRIAT	25	Modalités de calcul de la surface des dispositifs publicitaires	Irrecevable article 45
Mme Nathalie DELATTRE	174 rect.	Rapport sur les zonages environnementaux	Défavorable
M. COURTEAU	64 rect.	Motivation des décisions de l'administration et possibilité de recours à une médiation dans le cadre de procédures d'autorisation environnementale	Défavorable
M. BOCQUET	158	Motivation des décisions de l'administration et possibilité de recours à une médiation dans le cadre de procédures d'autorisation environnementale	Défavorable
Article 35 bis Réduction des délais de recours contre les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement			
M. BOCQUET	157	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 35 bis			
M. COURTIAL	103 rect. <i>ter</i>	Limitation des recours abusifs contre les décisions relatives aux ICPE et IOTA	Favorable
M. DUPLOMB	118 rect. <i>bis</i>	Limitation des recours abusifs contre les décisions relatives aux ICPE et IOTA	Retiré ou sans objet
M. MENONVILLE	191 rect. <i>ter</i>	Limitation des recours abusifs contre les décisions relatives aux ICPE et IOTA	Favorable
M. GREMILLET	193 rect. <i>quater</i>	Limitation des recours abusifs contre les décisions relatives aux ICPE et IOTA	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	173 rect. <i>bis</i>	Consignation par les associations environnementales en cas de recours contre une décision relative aux ICPE	Défavorable
M. GREMILLET	198 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour le juge administratif de n'annuler qu'une partie ou qu'une phase des demandes d'enregistrement ou des déclarations d'ICPE	Défavorable
Article additionnel après l'article 37			
M. DUPLOMB	91	Valorisation des déchets organiques	Irrecevable article 45
Mme DINDAR	22 rect.	Transfert à la collectivité de la compétence d'approbation des schémas d'aménagement régional dans les régions d'outre-mer	Irrecevable article 45
Article 38 Diverses mesures relatives aux cultes			
Mme Nathalie DELATTRE	172 rect.	Supprimer l'article 38 portant diverses dispositions relatives aux cultes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	189 rect.	Supprimer les dispositions permettant aux associations culturelles de posséder et d'administrer des immeubles acquis à titre gratuit	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	187 rect.	Préciser que la possession et l'administration d'immeuble acquis à titre gratuit par les associations culturelles ne peut se faire à des fins commerciales	Défavorable
Mme de la GONTRIE	68 rect.	Supprimer la disposition excluant les associations culturelles du champ d'application des obligations imposées aux représentants d'intérêts	Défavorable
M. DURAIN	73 rect.	Remplacer la suppression des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux du champ du répertoire numérique par un report de l'entrée en vigueur de la mesure	Défavorable
Article additionnel après l'article 38			
Le Gouvernement	55	Tarifs réglementés des professionnels du droit	Irrecevable article 45
Le Gouvernement	56	Étendre la procédure de mise en demeure par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en cas de non transmission des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, à la nomination des principaux dirigeants d'entreprises publiques et d'établissements publics industriel et commercial	Favorable
Article 39 Habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer le régime juridique d'exploration et d'exploitation des ressources géothermales			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOCQUET	163	Suppression de l'article	Défavorable
M. Daniel LAURENT	11 rect. <i>bis</i>	Possibilité de rechercher, dans un même périmètre, des gîtes géothermiques de basse et de haute température	Défavorable
M. KERN	8 rect.	Possibilité de rechercher, dans un même périmètre, des gîtes géothermiques de basse et de haute température	Défavorable
Article additionnel après l'article 39			
M. LECONTE	7 rect. <i>ter</i>	Modalités de calcul du nombre d'années de cotisations prises en comptes pour les retraités ayant effectué leur carrière dans plusieurs pays	Irrecevable article 45
M. COURTEAU	63	Allègement des procédures de renouvellement d'une autorisation environnementale en cas de modification non substantielle d'une installation hydroélectrique	Irrecevable article 45
M. COURTEAU	65	Réduction supplémentaire du tarif d'utilisation des réseaux d'électricité pour les stations de transfert d'énergie par pompage	Irrecevable article 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SUEUR	84	Publication de la marge d'erreur dans les sondages d'opinion	Irrecevable article 45
Article additionnel après l'article 43 (supprimé)			
Mme LAMURE	169	Création d'un Conseil de la simplification pour les entreprises	Irrecevable article 40
Intitulé du projet de loi			
M. DURAIN	67	Modification de l'intitulé du texte (discussion commune avec l'amendement 170)	Sagesse
Mme Nathalie DELATTRE	170 rect.	Modification de l'intitulé du texte (discussion commune avec l'amendement 67)	Sagesse

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Jean-François Husson et Jean-Claude Luche, Mmes Elisabeth Lamure, Pascale Gruny, Michelle Meunier et Angèle Prévile et M. Julien Bargeton comme membres titulaires ; et de M. Éric Bocquet, Mme Nathalie Delattre, MM. Yves Détraigne, Michel Forissier, Didier Mandelli et Stéphane Piednoir, et Mme Sophie Taillé-Polian comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 20 h 55.

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 22 h 05.

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Examen d'un amendement du Gouvernement

M. Jean-François Husson, président. – Nous avons à nous prononcer sur l'amendement n° 216 à l'article 4 que le Gouvernement vient de déposer à l'instant.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Comme je l'ai déjà laissé entendre dans l'hémicycle, je ne suis pas opposée à l'extension aux contributions indirectes, telle que le Gouvernement nous la propose, de cette garantie fiscale, qui est une protection pour les entreprises.

En revanche, il me semblerait préférable d'adopter l'article 4 dans une rédaction conforme à celle retenue à l'Assemblée nationale et d'introduire ces dispositions au sein d'un article additionnel après l'article 4.

M. Alain Richard. – Votre objectif est manifestement tactique et je l’entends comme tel. Sur le fond cependant, cette idée de validation tacite par l’administration me paraît très imprudente...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – C’est une réponse à une tactique du Gouvernement et nous sommes désormais dans une société de confiance...

M. Jean-François Husson, président. – Je mets donc aux voix la position suggérée par notre rapporteur : avis favorable en cas de rectification de l’amendement pour en faire un article additionnel après l’article 4, et avis défavorable à défaut d’une telle rectification. Pas d’objection ? Il en est ainsi décidé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 216.

La réunion est close à 22 h 09.

Mercredi 14 mars 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 23 h 35.

Projet de loi pour un État au service d’une société de confiance – Modification de l’intitulé du projet de loi

M. Jean-François Husson, président. – Comme nous en avons discuté au cours des travaux de notre commission spéciale, nos rapporteurs et moi-même avons réfléchi à un nouvel intitulé du projet de loi. J’ai déjà consulté quelques-uns d’entre vous à ce sujet mais je laisse le soin à nos rapporteurs de vous présenter leur proposition.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous vous proposons de retenir l’intitulé suivant : « *projet de loi renforçant l’efficacité de l’administration pour une relation de confiance avec le public* ».

M. Jean-François Husson, président. – Cette proposition permet, me semble-t-il, d’introduire la notion d’efficacité, qui nous est chère, tout en respectant l’ambition du Gouvernement d’instaurer une confiance nouvelle dans les relations entre le public et l’administration.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n’ai pas vraiment confiance mais je voterai malgré tout cet intitulé !

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Ceci dit, ce texte restera longtemps connu comme la loi « droit à l’erreur » !

M. Jean-François Husson, président. – Je mets aux voix la proposition de nos rapporteurs. Pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

La commission adopte l'amendement n° 225 de ses rapporteurs modifiant l'intitulé du projet de loi.

La réunion est close à 23 h 37.

MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS

Jeudi 8 mars 2018

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances

La réunion est ouverte à 13 h 45.

M. Alain Chatillon, président. – Nous avons produit un rapport sur l'industrie française en 2011, mais beaucoup de ses préconisations sont restées lettre morte alors que certains problèmes n'ont pas été réglés.

Aujourd'hui, ce ne sont pas les chiffres de l'économie qui nous inquiètent, car ils semblent bien s'orienter, mais l'état du tissu industriel. Trois cinquièmes des emplois industriels ont disparu durant les 35 dernières années, et les réformes mises en œuvre depuis quelques années – regroupement des régions, suppression d'un certain nombre d'aides – nous inquiètent. Nous souhaitons attirer votre attention sur ces questions. Entre-temps, le Premier ministre a annoncé des mesures en faveur de l'industrie dont vous nous direz sans doute quelques mots.

Nous souhaitons une orientation des aides vers l'accompagnement des entreprises qui doivent engager des mutations : la robotisation, la digitalisation et l'importance d'internet. En ce qui concerne Alstom, notre inquiétude découle des décisions prises et des risques qu'elles comportent sur l'emploi. Il en va de même pour Airbus. Le rôle de l'État est d'accompagner les entreprises, mais aussi de garantir l'équilibre dans les territoires entre le pouvoir des régions, celui que s'arrogent les métropoles et les territoires ruraux.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Monsieur le ministre, comme l'a indiqué notre président Alain Chatillon, notre mission porte sur deux objets distincts : un cas très concret, Alstom, et une dimension plus prospective.

J'aimerais d'abord vous interroger sur le dossier Alstom. Nous sommes nombreux à penser que la taille est cruciale pour nos industries dans la concurrence européenne et mondiale, et cela explique, pour l'essentiel, le rapprochement avec un autre acteur du marché mondial. Toutefois, l'accession à une taille critique ne peut se faire à n'importe quel prix, et notamment pas au prix de la prise de contrôle de certains fleurons industriels par des groupes ou des capitaux étrangers. C'est ce qui, malheureusement, est en train de se passer avec Alstom.

Dans ce rapprochement, quelle a été la position de l'État français, qui bénéficiait d'un prêt d'actions de la part de Bouygues lui permettant d'exercer les prérogatives de premier actionnaire d'Alstom ? Comment l'État est-il intervenu, comme actionnaire ou comme puissance régaliennne, dans ce dossier et quelles considérations l'ont poussé à accepter le principe d'un nouveau groupe à dominante étrangère ?

Monsieur le ministre, pourrions-nous disposer de l'accord conclu ? Les syndicats ne l'ont pas, la représentation nationale non plus, mais certains l'ont. Cela nous pose

problème. Nous savons garder des secrets ! Nous voudrions avoir cet accord, pour rassurer, mais aussi parce que tout n'est pas terminé : l'Europe doit se prononcer, le décret Montebourg va être révisé, nous pourrions donc encore avancer des propositions pour préserver les intérêts français.

Douze sites de production français sont concernés, dans des métropoles, mais aussi dans de petits territoires ruraux. Nous craignons que les décisions futures ne soient guère favorables aux intérêts français. Pouvez-vous nous rassurer ?

Les modalités juridiques et capitalistiques du rapprochement entre Alstom et Siemens garantissent-elles la préservation des intérêts français sur le long terme ? Nous vous avons entendu déclarer que l'État actionnaire n'avait aucun intérêt à détenir seulement un strapontin dans le capital. Pourtant, pouvoir de contrôle et propriété du capital ne sont pas strictement corrélés ; on peut être influent sans être majoritaire en parts ou en droits de vote.

Dès lors, les accords conclus avec Siemens n'auraient-ils pas pu prévoir, sous la forme de droits de gouvernance spécifiques, des droits de veto permettant à notre pays d'avoir voix au chapitre sur les décisions stratégiques de la future entité Alstom-Siemens, par exemple les décisions de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs ou encore celles qui prévoiraient le transfert du siège social et des centres de décision ?

Comment les effets du rapprochement avec Siemens ont-ils été pris en considération, à la fois pour les sites Alstom et pour leurs sous-traitants ? En plus des douze sites industriels en cause, il y a des centaines de sous-traitants.

On se souvient des conditions posées lors de la cession de la branche énergie d'Alstom à General Electric, elles étaient limitées et n'ont parfois pas été remplies. Où en est-on de l'amende à payer pour chaque emploi non créé ?

La presse s'est récemment fait l'écho du développement de la sous-traitance industrielle italienne dans la coentreprise GE Hydro de Grenoble, avec le transfert, semble-t-il nuitamment et sans les autorisations nécessaires, de certains éléments produits vers des sites transalpins du groupe. Cette situation montre qu'au terme des quatre ans de garantie du maintien des sites et de l'emploi qui figure dans l'accord avec Siemens, rien n'assure qu'il n'y aura pas un démantèlement des sites de production en France.

Par ailleurs, les organisations syndicales, au niveau national, se sont prononcées contre l'opération, tandis qu'au niveau européen, leur position a été de s'abstenir ou de voter contre. Cette position est-elle de nature à infléchir la teneur de l'accord négocié entre Alstom et Siemens et l'État peut-il, le cas échéant, y contribuer ?

Il semble que des négociations ont eu lieu entre l'État allemand, Siemens et IG Metall, avec la participation des Länder. Pourquoi de telles négociations n'ont-elles pas eu lieu entre les acteurs français et l'État ? Avez-vous l'intention de rencontrer les syndicats ?

L'achèvement de cette opération est soumis à sa validation par la Commission européenne, dans son rôle de gardienne d'une « concurrence libre et non faussée ». N'y a-t-il pas un certain paradoxe à vouloir créer des champions européens – c'est l'objectif affirmé de l'opération Siemens-Alstom – tout en étant soumis à des règles de concurrence européenne très strictes dont on peut craindre qu'elles conduisent à des cessions de sites industriels qui peuvent limiter la capacité d'action de champions européens ? Le droit actuel de la

concurrence au niveau européen n'est-il pas, dans une certaine mesure, un obstacle à une politique industrielle européenne offensive ? Le Gouvernement français entend-il agir auprès des institutions sur ce point ?

Sur le volet plus général de la stratégie industrielle, plus nous avançons dans nos travaux, et plus nous doutons de l'existence même d'une politique industrielle effective en France. On ne peut se contenter de traiter des seuls aspects macroéconomiques, car la politique industrielle implique, avant toute chose, une vision microéconomique. Cette vision semble aujourd'hui devenue sinon défailante, du moins sans portée concrète. Nous vous appelons à réagir !

Durant nos visites, dans des pôles de compétitivité comme dans des entreprises de dimension nationale, des dirigeants nous ont signalé des défaillances et nous ont fait part de leur besoin d'un signal clair et lisible en matière de politique industrielle. Notre mission revient ainsi d'un déplacement à Toulouse, où nous avons constaté l'inquiétude qui règne quant à l'avenir français d'Airbus. Les intérêts allemands y semblent de plus en plus favorisés, l'État allemand a même engagé une stratégie publique pour favoriser l'essor de son industrie aéronautique et aérospatiale pour maîtriser l'ensemble de la chaîne de fabrication. Les équilibres à l'œuvre aujourd'hui chez Airbus risquent d'en faire les frais. J'en veux pour preuve que les sites français d'Airbus ne seraient, semble-t-il, pas privilégiés pour l'établissement des chaînes de fabrication ou de montage des futures gammes d'avions.

Je souhaite que vous évoquiez spécifiquement la question des outils défensifs visant à assurer un contrôle sur les investissements étrangers directs et des moyens de verrouiller la position de certains actionnaires au sein d'entreprises stratégiques. Les outils dont dispose la France dans ce domaine sont clairement en retrait par rapport à ceux qui sont en vigueur non seulement à l'extérieur de l'Union européenne – je pense aux États-Unis – mais également à l'intérieur. L'Allemagne renforce ainsi son arsenal pour faire face à des prises de contrôle étrangères, notamment après le rachat de l'entreprise Kuka par des investisseurs chinois. Des annonces ont été faites récemment dans ce domaine par le Premier ministre ; pourriez-vous préciser vos intentions ?

La participation de l'État au capital d'entreprises industrielles peut être un moyen d'exercer un pouvoir d'orientation sur les décisions stratégiques des entreprises, mais la stratégie adoptée par l'État actionnaire le permet-elle vraiment ? Comment faire des participations de l'État un bras armé pour l'essor de notre industrie ?

On dit souvent, et je sais que c'est également votre position, qu'il y a un problème de croissance des entreprises industrielles en France, avec trop de PME et pas assez d'ETI. Il ressort de nos auditions que des financements sont disponibles, mais que l'un des obstacles à la croissance est la réticence des PME ou ETI, notamment familiales, à ouvrir leur capital, sans perdre pour autant le contrôle de leur société. Le Gouvernement envisage-t-il d'intervenir pour favoriser cette ouverture ?

Le Conseil national de l'industrie s'est réuni récemment et a décidé d'un certain nombre d'actions. La première d'entre elles est la réduction du nombre de filières. Qu'attendez-vous de cette modification et quel doivent être, selon vous, le rôle et l'apport d'une filière ? En quoi les nouveaux contrats de filières se distingueront-ils des engagements pris par le passé au sein des filières ?

Enfin, nous savons que le Gouvernement travaille sur la formation professionnelle. Il est nécessaire de renouveler l'attractivité des métiers de l'industrie, dont beaucoup d'emplois, qualifiés ou non, ne sont pas pourvus. Quelles orientations nouvelles le Gouvernement entend-il donner à la formation aux métiers de l'industrie ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – Il était plus que temps que je vienne expliquer devant vous la stratégie industrielle du Gouvernement et du Président de la République. Elle existe, elle est volontariste, nouvelle et nous assumons des choix de rupture qui ont été retardés trop longtemps, conduisant notre industrie à perdre des emplois et des compétences : ce sont les rapprochements avec des groupes européens, la cession d'actifs ou l'investissement dans l'innovation de rupture.

Nous n'entendons pas piloter ou nationaliser l'industrie française, car cela conduirait à son effondrement. Celle-ci a besoin d'investissements, d'innovation, de compétences, de formation, de compétitivité, de réduction des coûts et de rassemblement pour être puissante.

Notre stratégie industrielle commence à donner des résultats, en particulier en matière d'emploi industriel, ce qui indique que nous allons dans la bonne direction. Je crois à l'avenir industriel de la France, comme j'ai affirmé ici même croire à l'avenir agricole de la France. Il s'agit d'un atout stratégique majeur de notre pays et mon action consiste à la défendre et à la développer.

Pour cela, nous devons inventer une voie nouvelle, qui passe par un certain nombre de choix. Le premier a été fait il y a plusieurs années. Des dispositifs visent ainsi à réduire les coûts et à améliorer la compétitivité de l'industrie et de l'économie en général ; ils seront maintenus et renforcés. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) deviendra ainsi un allègement de charges pérenne et définitif ; le crédit d'impôt recherche sera maintenu afin de préserver la capacité d'innovation de notre industrie.

Nous allons plus loin, en adoptant des mesures fiscales décisives. Nous allégeons ainsi la fiscalité sur le capital, dont l'industrie est très consommatrice. Certains poussent de hauts cris, en nous accusant de favoriser le capital par rapport au travail, mais l'un ne va pas sans l'autre et nous soutenons l'industrie en allégeant l'impôt sur le capital. Nous baissions également l'impôt sur les sociétés, car c'est indispensable au développement de notre industrie. Passer le taux d'imposition de 33 % à 25 % d'ici à 2022 nous garantit ainsi la compétitivité fiscale face à nos voisins.

L'obstacle principal à la croissance de notre industrie réside dans la difficulté à faire monter en gamme l'outil productif. Nous entendons favoriser ce que l'on appelle la compétitivité hors coûts. Cela consiste à rendre nos produits attractifs et performants, grâce à la technologie embarquée, le design, les marques, le savoir-faire. Nous faisons cela en viticulture, dans le secteur automobile, dans le décolletage, la chimie, le médicament, le luxe, etc. Nous avons une industrie exceptionnelle, ne lui mettons pas de bâtons dans les roues !

La loi à venir sur la croissance et la transformation des entreprises contiendra des mesures visant à aider les entreprises à grandir et à monter en gamme. Nous allons simplifier et alléger les seuils, faciliter la transmission d'entreprises pour favoriser le capitalisme familial et améliorer le financement grâce à l'assurance-vie et à l'épargne-retraite.

Il est de bon ton de dire que nous sommes les champions de l'innovation, mais nous pouvons faire mieux. Le crédit impôt recherche (CIR) est un socle qui n'est plus suffisant, il nous fait lever les blocages réglementaires et législatifs identifiés par la mission confiée à MM. Distinguin, Dubertret, Lewiner et Stéphan.

Notre faiblesse réside dans l'innovation de rupture. Nous allons donc mettre cette question sur le devant de la scène. Les transformations technologiques vont vite, nous devons donc financer ces innovations, y compris avec des moyens publics, ou nous perdrons la bataille et nous quitterons la course mondiale.

Il y a quelques années, j'avais pris connaissance d'une note affirmant que le lanceur renouvelable n'était qu'une lubie de milliardaire. Aujourd'hui, cette lubie marche, avec l'aide des installations de la NASA et le soutien des pouvoirs publics américains qui acceptent de payer plus cher les lancements institutionnels. Ce lanceur est devenu un concurrent redoutable d'Ariane 6.

Nous voulons faire la même chose pour l'intelligence artificielle, pour le stockage des énergies renouvelables, pour le véhicule autonome. Nous voulons nous donner les moyens d'investir dans des technologies dont nous ne savons pas si elles marcheront. Certaines d'entre elles, au moins, se développeront et garantiront que la France et l'Europe resteront dans la course.

Notre fonds pour l'innovation de rupture est doté de 10 milliards d'euros financés par des cessions de participations de l'État, qui généreront un rendement de 250 à 300 millions d'euros par an. C'est un point de départ. J'espère que demain ce fonds deviendra franco-allemand, puis, après demain, qu'il sera européen et doté de 2 milliards d'euros, soit l'équivalent de la Darpa américaine.

L'enjeu est historique. Nous devons consacrer des moyens financiers pour alimenter ce fonds, sinon nous affaiblirons notre industrie, mais surtout nous perdrons notre souveraineté technologique. Sans ces actions, nous nous servirons de voitures et d'avions qui seront guidés par des technologies étrangères.

Nous n'avons pas vocation à bâtir des champs éoliens *off-shore* dont nous construirions les mâts et les pâles, mais dont le système de stockage serait chinois ou américain. Ce sujet me tient très à cœur et je souhaite que la mobilisation soit nationale.

Pour réussir la montée en gamme, la formation est stratégique. À ce titre, les annonces de Muriel Pénicaud sont décisives pour l'avenir de l'industrie. Les ingénieurs, les chaudronniers, les soudeurs, les peintres, les mécaniciens ne sont aujourd'hui pas disponibles en nombre suffisant. Dans la mécanique agricole, par exemple, de nombreux emplois restent à pourvoir, par manque de formation.

Il faut opérer une révolution culturelle pour changer le regard que les générations nouvelles portent sur l'industrie. L'industrie, c'est du savoir-faire, des technologies, de la robotique, de la digitalisation, etc. Nous devons l'expliquer afin que le secteur redevienne attractif.

Baisser les coûts, améliorer la qualité, le troisième volet de notre stratégie est la restructuration des filières. Devant le dernier Conseil national de l'industrie, j'ai annoncé la constitution de dix comités stratégiques de filières. Il s'agit, pour les industriels, de mieux

identifier les projets structurants, de mieux organiser les projets de recherche et développement, de mieux partager les données, de mieux répondre aux besoins de formation des filières.

Ayons la vision de l'industrie de demain, qui est autant un service qu'une production manufacturière. La vieille distinction entre industrie et services est stupide et dépassée. Quand Michelin vend un pneu, il vend également un service. S'il ne recueille pas les données générées par l'usage de ses produits, il ne fait pas son travail. Cette entreprise a parfaitement compris que cette frontière avait été abolie. L'organisation des filières doit donc permettre de lier production manufacturière et services.

Début avril, je rencontrerai la filière automobile. Les résultats de nos grands groupes sont exceptionnels, ils offrent la preuve que nous pouvons y arriver, que tout est possible pour l'industrie française ! Peugeot et Renault, dont on doutait de l'avenir, sont ultra-performants, et obtiennent d'excellents résultats.

Je n'oublie pas le diesel, qui est un sujet de préoccupation majeure. Nous avons constaté l'effondrement des ventes, il faut accompagner les sous-traitants, qui fabriquent des injecteurs ou d'autres éléments de moteurs, et travailler sur des solutions de remplacement et d'accompagnement. Nous ne laisserons tomber personne, et nous accompagnerons au mieux les filières les plus fragiles.

Cette restructuration des filières se fera sous une marque : la « French Fab » à l'insigne bleu comme celui de la « French Tech » est rouge. Avec le blanc, nous rassemblerons ce secteur derrière une seule bannière nationale, en proscrivant les querelles de clocher.

Pour que cette stratégie porte ses fruits, nous devons l'intégrer dans une dimension européenne. Ceux qui font une croix sur cette dimension font une croix sur notre industrie. Nous ne nous développerons que si nous exportons, dans le cadre d'un libre-échange réciproque. Le protectionnisme ne nous mènera nulle part et les guerres commerciales ne feront que des perdants. Elles empêcheront la compétition et l'émulation qui l'accompagne. Le libre-échange, ce n'est pas ouvrir grand les portes et fenêtres, mais mettre en place des règles de réciprocité : si un marché est ouvert en France, alors il doit être ouvert à l'étranger pour les Français.

Les règles environnementales que nous demandons à nos producteurs industriels d'appliquer doivent être exigées de ceux dont nous importons les produits, sauf à instaurer des règles tarifaires en compensation de ces règles environnementales : le libre-échange auquel je crois doit être fondé sur une stricte réciprocité, ce qui suppose évidemment que l'Europe soit capable de défendre plus efficacement ses intérêts. Nous travaillons à cet effet à un projet de directive, afin de mieux contrôler les investissements étrangers réalisés en Europe. Martial Bourquin y a fait allusion : l'affaire de la société allemande Kuka aurait dû marquer le réveil de l'Europe en matière de défense de ses intérêts industriels. Pour mémoire, Kuka, leader mondial de la robotique, a été racheté par un investisseur chinois avec le soutien d'aides d'État, pourtant interdites en Allemagne comme en Europe. Souhaitons que le projet de directive que je mentionnais précédemment inclue la possibilité de refuser de tels investissements au nom de la réciprocité des règles applicables !

Au niveau national, le Premier ministre l'a annoncé et je vous le confirme : dans le cadre du projet de loi sur la croissance et la transformation des entreprises, sera renforcé le

régime de contrôle des investissements étrangers en France. Nous élargirons en particulier le champ de ce contrôle à de nouveaux domaines comme l'espace, le stockage de données, l'intelligence artificielle et les semi-conducteurs. Dans les entreprises stratégiques pour la France, des actions pourront être menées par l'État pour protéger les intérêts nationaux. Seront également améliorés la stabilité du capital des entreprises cotées, notamment en développant l'actionnariat salarié, et le fonctionnement opérationnel du dispositif de veille et de détection des menaces contre nos entreprises stratégiques au niveau du ministre de l'économie et des finances comme de la Présidence de la République, avec la tenue régulière d'un conseil de défense et de sécurité nationale sur les questions économiques. Enfin, nous renforcerons les dispositifs d'injonction et de sanction pour répondre plus efficacement aux défauts de demande d'autorisation et au non-respect des conditions fixées lors de la délivrance d'une autorisation.

Certains s'inquiètent du renforcement de cet arsenal, notamment les acteurs de la French Tech. Qu'ils n'aient crainte ! Nous n'érigons pas de barrières mais améliorons nos capacités de contrôle. Plus un pays est ouvert, plus il doit être en mesure de se défendre : parce que la France est attractive pour les investisseurs, elle doit protéger ses entreprises stratégiques. Il n'existe pas d'opposition mais une complémentarité entre l'ouverture aux investisseurs étrangers et la protection effective de nos intérêts stratégiques.

Au niveau européen, il me semble indispensable de favoriser l'émergence de champions industriels. L'idée est souvent évoquée mais toujours en imaginant qu'il s'agit d'entreprises françaises, qui se seraient développées à l'échelle européenne. En réalité, un champion industriel européen rassemble les meilleures compétences de chaque pays, à l'instar des rapprochements entre STX et Fincantieri ou entre Siemens et Alstom.

Vos interrogations sur la fusion entre Siemens et Alstom sont parfaitement légitimes et je m'attacherai à y répondre précisément. Soyons clairs : la trajectoire financière d'Alstom demeure insatisfaisante en raison d'une trop faible rentabilité. Certes, des progrès ont été réalisés, mais la situation reste trop fragile pour envisager avec sérénité l'avenir de l'entreprise à dix ans, quinze ans ou vingt ans. Il aurait été irresponsable de la part de l'État de laisser Alstom seul et immobile, à l'heure où tous les acteurs mondiaux du ferroviaire se regroupent et se transforment à une vitesse spectaculaire. À titre d'illustration, la marge opérationnelle d'Alstom est en retrait de plusieurs points par rapport à celle de Siemens, mais aussi de Construcciones y auxiliar de ferrocarriles (CAF), le constructeur ferroviaire espagnol, et de CRRC, le principal acteur chinois. Même si Alstom a réussi à augmenter son chiffre d'affaires de 40 % en cinq ans, effort pour lequel doivent être salués salariés, ouvriers et direction de l'entreprise, pour atteindre 7 milliards d'euros en 2017, il convient de rappeler que celui de CRRC s'établit à 28 milliards d'euros, dont 7 milliards d'euros à l'exportation. Telle est la réalité de la concurrence !

Il était en conséquence indispensable de consolider Alstom pour améliorer ses performances, renforcer ses sites de production et protéger ses salariés. Quelles étaient les options du Gouvernement ? D'aucuns auraient imaginé un mariage avec Thalès, mais Thalès, par ailleurs performant dans la signalisation mais moins dans le ferroviaire, ne le souhaitait pas. Quant à Bombardier, l'implantation de ses sites aurait généré des doublons et, partant, de nécessaires fermetures. Bombardier et Siemens étant en discussion sur un éventuel rapprochement, nous courrions le risque qu'un tel accord aboutisse. Alors Alstom, quatrième acteur mondial, aurait été distancé par un nouveau géant face auquel il n'aurait guère fait le poids. Il nous fallait donc décider, sereinement et avec une vision stratégique, de la création d'un champion franco-allemand du ferroviaire. L'accord entre Alstom et Siemens est entouré

de garanties en termes d'emplois, de préservation des sites et de direction de l'entreprise. Cet accord sera disponible, pour les parlementaires qui souhaitent le consulter, au ministère de l'économie et des finances, afin de garantir le secret des affaires.

Le fait que l'État n'ait pas usé de son option d'achat sur les titres prêtés par Bouygues a également été critiqué par certains. Ce point mérite quelques explications techniques. L'État disposait d'une option d'achat à 35 euros pour 20 % du capital jusqu'au 6 octobre 2017. Avant l'annonce de l'opération de rapprochement, le 20 septembre 2017, le cours de l'action Alstom n'avait jamais dépassé 32 euros. En exerçant l'option d'achat à ce prix, l'État aurait perdu trois euros par action, soit environ 150 millions d'euros. Or, je ne crois pas que dilapider l'argent du contribuable fasse partie des attributions du ministre des finances... Après l'annonce du rapprochement, l'action a atteint 35,8 euros. Si l'État français avait alors exercé son option d'achat, il aurait fait échouer l'opération, entraînant un effondrement du cours de l'action Alstom. Cela aurait été irresponsable industriellement, puisque nous condamnions le rapprochement entre Siemens et Alstom, et stupide financièrement puisque nous aurions finalement perdu beaucoup d'argent car l'État se serait alors retrouvé avec 20 % du capital acquis à plus de 35 euros, pour un cours qui serait sans doute tombé sous le seuil de 30 euros. Au 7 mars, le prix de l'action s'établit d'ailleurs à 33 euros. Il me semble donc que ces critiques, provenant parfois de bords politiques dont nous aurions imaginé une réaction différente, font la part belle aux spéculateurs. Je suis, pour ma part, comptable de l'argent des Français et responsable d'une stratégie industrielle ; je ne me livre pas aux opérations de spéculation auxquelles certains voudraient m'inviter.

Je crois, en conclusion, à l'avenir de l'industrie française et suis convaincu que nous avons de magnifiques perspectives ! Notre industrie repose d'abord sur des compétences et sur l'innovation, raison pour laquelle nous engageons des actions ambitieuses en matière de formation et l'apprentissage. L'innovation de rupture est absolument décisive, mais je ne crois nullement à cette idée un peu saugrenue selon laquelle existerait une industrie de demain en opposition totale à celle d'hier. L'industrie de demain est tout simplement l'industrie d'hier, qui se transforme radicalement, sans qu'il soit nécessaire, bien au contraire, de se débarrasser des outils industriels, des sites et des compétences. Prenez des exemples concrets ! Dans la vallée de l'Arve, les usines de décolletage ont plus d'un siècle d'existence ; pourtant, elles sont à la pointe des technologies : elles intègrent la numérisation et la robotisation et ont développé l'intelligence artificielle au niveau le plus pointu. Le décolletage n'a pas été abandonné au profit d'une autre industrie : il a été radicalement modernisé pour le rendre extraordinairement performant. Regardez la Cosmetic Valley ! Ses industries ont des décennies, voire des siècles, d'existence, mais savent se transformer. L'automobile est une tradition de plus d'un siècle en France ; la modernisation de son outil industriel a permis de conserver un savoir-faire absolument exceptionnel. Ces mutations n'interdisent nullement le développement parallèle de nouvelles industries de pointe, à l'instar de la finance ou de la recherche en matière technologique. C'est en pensant large, en pensant grand et en pensant neuf que l'on construira l'avenir de notre industrie !

M. Alain Chatillon, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cet exposé, qui apporte un certain nombre de réponses aux questions que nous posons. N'oublions pas toutefois l'industrie agro-alimentaire, qui permet la valorisation des produits de nos territoires. Les pôles de compétitivité, notamment dans ce secteur d'activité, sont dans l'expectative car s'achève, le 15 avril, la période de six années au cours de laquelle ils ont perçu chaque année 100 millions d'euros par pôle. J'ai créé, il y a plus de dix ans, le premier pôle de compétitivité agroalimentaire à vocation mondiale, qui compte 470 entreprises et 80 pôles de recherche sur les régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

Mme Viviane Artigalas. – En octobre 2016, le gouvernement de l'époque avait annoncé plusieurs actions, dont la commande de quinze rames de TGV, pour éviter une brutale restructuration du site d'Alstom à Belfort. Vous aviez alors abondamment critiqué ces mesures, les qualifiant notamment de « *solution irresponsable* » lors d'une interview sur France 24 et Radio France internationale (RFI) le 4 octobre 2016. Je vous cite : « *je considère que, depuis le début, l'État actionnaire aurait dû libérer les capacités de production industrielle d'Alstom, alléger les charges qui pèsent sur l'industrie, simplifier davantage les règles du droit du travail, simplifier les normes pour permettre à Alstom de se développer et de maintenir son site à Belfort* ». Vous ajoutiez : « *l'État n'a pas joué son rôle d'État actionnaire ; cela nous a amené à cette situation. J'aimerais que demain l'État actionnaire soit un tout petit peu plus prévoyant pour ne pas nous sortir des solutions irresponsables* ». Il ne faut pas, je crois, confondre une politique qui libère les capacités de production avec le rôle d'un État actionnaire, même minoritaire, garant de la stabilité des entreprises sur notre territoire. Quelle est, monsieur le ministre, votre conception de l'État actionnaire ? Maintenant que vous êtes ministre de l'économie et des finances, quel devrait être, selon vous, la stratégie de l'État dans les entreprises dont il est actionnaire ?

Mme Valérie Létard. – Merci, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps d'une présentation développée et extrêmement intéressante. On ne peut que partager l'ambition et le souffle que vous souhaitez donner à l'industrie du futur sur le territoire national ! Il est évident qu'il faut que chacun soit au rendez-vous pour accompagner la transition économique des territoires, être dans la course qui nous est imposée par la nouvelle donne économique et la nécessité de repenser notre industrie. L'État stratège doit travailler avec d'autres niveaux institutionnels que sont les régions et les intercommunalités, qui disposent de compétences en matière de développement économique. Comment engager les territoires, opérateurs économiques de proximité, dans cette perspective ? Les métropoles doivent être nos fers de lance, visibles à l'échelle du monde. Mais les territoires infrarégionaux et extra-métropolitains ont aussi de réelles potentialités. Les collectivités territoriales, qui investissent dans l'aménagement économique du territoire, ont besoin d'être mieux informées. Dans ma région, les cas d'Alstom et de Vallourec sont emblématiques. Sans connaître les perspectives de ces industries, comment investir dans des aménagements et accompagner les investissements ? Élus locaux, État stratège et industriels doivent travailler en confiance, en transparence et en vérité !

M. Fabien Gay. – Je vous interpelle régulièrement, monsieur le ministre, sur des questions industrielles. Je suis, pour ma part, disponible pour approfondir nos échanges. Vous avez une vision stratégique industrielle, je le reconnais, même si je ne la partage pas. Dans le cadre de cette mission d'information sur Alstom, nous avons rencontré de nombreux interlocuteurs, aussi bien au siège social de Siemens à Munich qu'au sein d'Alstom, en particulier M. Poupert-Lafarge. Chacun a évoqué le montage financier de l'opération en des termes divers : mariage entre égaux, fusion-absorption, voire donation. Quel rôle y a joué l'État ? La direction de Siemens nous a indiqué que le gouvernement allemand avait donné son accord au rapprochement. Je salue la mise à disposition de l'accord pour les parlementaires mais sa lecture ne nous renseignera pas sur la stratégie industrielle. Va-t-on privilégier le TGV ou l'ICE ? Au bout de quatre ans, que deviendront les emplois et les sites industriels en doublon sur le territoire ? Lesquels seront privilégiés ? Il y a notamment une question autour la signalisation, qui va être basée à Berlin. J'ai désormais saisi, même si je ne l'approuve pas, le montage financier de l'opération, mais j'aimerais mieux comprendre la stratégie industrielle.

M. Daniel Laurent. – Notre société est en totale et rapide mutation ; nous devons donc être extrêmement réactifs en matière de stratégie industrielle, que vous avez résumée par le triptyque « innovation, stabilité, compétitivité ». Je suis issu d'un milieu rural, que vous connaissez bien pour avoir longtemps été ministre de l'agriculture. Le président Chatillon évoquait à l'instant les pôles de compétitivité. Ils jouent, dans nos milieux ruraux, un rôle déterminant, bien que nous ayons laissé les métropoles aspirer l'industrialisation. Il convient de prendre conscience que ces territoires, qui bénéficieront prochainement du très haut débit, pourront accueillir les entreprises et loger leurs salariés dans de bien meilleures conditions que bien des villes. La stratégie industrielle nationale devra en tenir compte !

Mme Michèle Vullien. – La France n'est, au niveau mondial, que le quatorzième pays en matière d'investissements étrangers. Quelle stratégie faut-il mettre en œuvre pour améliorer ce résultat ? Comment attirer les investissements étrangers sans se faire phagocytter ? Je pense par exemple aux Chinois, qui achètent des vignes... Je rentre d'un déplacement en Afrique avec le Président Larcher. Les Chinois y sont extrêmement présents. Comment éviter une telle dérive en France ?

M. Claude Kern. – Votre discours sur l'innovation m'a beaucoup plu ! Pour la première fois, j'entends un ministre de l'économie et des finances affirmer qu'il ne faut pas distinguer l'industrie des services. Je me souviens d'un de vos prédécesseurs, qui disait justement l'inverse : qu'en France nous n'avions plus besoin d'industrie et qu'il fallait développer les services. Je m'étais opposé à cette vision ! Nous avons déjà en France des usines 4.0, mais pas les formations que leur fonctionnement nécessite. Il faut agir rapidement dans ce domaine, compte tenu des lourdeurs de l'Éducation nationale pour mettre en œuvre les réformes votées. Nous ne disposons pas de cinq ans pour réagir sur l'apprentissage, la formation, l'emploi et le développement de la culture de l'entrepreneuriat ! L'industrie se développe sans nous attendre... Le projet de loi relatif à la formation sera à cet égard décisif.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Merci, monsieur le ministre, de mettre enfin à notre disposition l'accord entre Alstom et Siemens. Il aurait été plus simple de commencer ainsi ! Vous devriez, je pense, rencontrer les syndicats, qui le demandent avec beaucoup d'empressement. Nous partageons votre volonté de créer un champion européen, mais nous nous interrogeons sur les conditions de cette opération. Ce matin, lors d'une audition, l'expression « prise de contrôle » a été utilisée pour la qualifier. Nous regarderons attentivement les garanties offertes par l'accord, notamment sur les fermetures de sites. Si votre conception de l'industrie est intéressante, elle pose des questions concrètes : par exemple, le fait pour l'Allemagne de pouvoir produire entièrement un avion modifié en profondeur les conditions de production aéronautique en France, notamment dans le cadre du groupe Airbus. Les territoires ont également besoin de réponses sur l'avenir des pôles de compétitivité. Permettez-moi enfin de vous contredire : si la suppression des impôts de production permet de développer la production, tel n'est pas le cas de la fiscalité du capital, dont la suppression ferait les beaux jours des *Panama papers*.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je maintiens qu'il est indispensable de baisser la fiscalité sur le capital pour encourager l'investissement dans les entreprises hautement capitalistiques. Quant aux impôts de production, je reste convaincu qu'ils sont trop lourds et pénalisent la compétitivité de notre industrie. Aussi avons-nous lancé, pour la première fois, un examen de tous les impôts de production qui pèsent sur les entreprises.

Je suis attaché aux pôles de compétitivité, que j'ai créés avec Dominique de Villepin. Il faut les renforcer, les rassembler et faire en sorte qu'ils soient aussi opérationnels et efficaces que possible.

Sur Alstom : les parlementaires qui le souhaitent pourront consulter l'accord au ministère de l'économie. Nous tiendrons une première réunion du comité de haut niveau de suivi des accords Siemens-Alstom le 22 mars. Je la présiderai moi-même, comme je m'y étais engagé : je tiens toujours mes engagements. Ce sera l'occasion de rencontrer à nouveau la direction, Henri Poupart-Lafarge et Joe Kaeser, ainsi que les syndicats. Je crois à cet accord entre Siemens et Alstom et je veillerai personnellement au respect des engagements pris sur l'activité, sur l'absence de départs contraints, sur le niveau d'emploi global et sur le niveau d'investissement en recherche et développement en France. Il n'y a pas de risque de doublon, car les technologies sont différentes : le placement des moteurs sur les rames n'est pas le même, notamment. De plus, contrairement à Bombardier, Siemens n'a pas un seul site de production en France dans le secteur du ferroviaire.

Ne nous voilons pas la face : les décisions prises par l'administration américaine sur les tarifs de l'acier et d'aluminium auront un impact direct sur nos activités en France et en Europe. L'augmentation de 25 % du tarif de l'acier et de 10 % de celui de l'aluminium va conduire à des surcapacités qui afflueront vers l'Europe, où elles feront baisser les cours, ce qui aura un impact sur notre outil de production. J'ai donc décidé de réunir tous les acteurs du secteur sidérurgique en France : Arcelor, Vallourec, Ugitech... J'examinerai directement avec eux dès la semaine prochaine les conséquences sur nos sites de production d'acier et d'aluminium des décisions prises par administration américaine. Cela nous permettra aussi d'engager une discussion avec la Commission européenne, chiffres à l'appui, sur les mesures de réponses nécessaires. Le Président la République effectuera un déplacement à Washington les 23 et 24 avril prochains : inutile de vous dire que ce sujet risque d'être à l'ordre du jour des discussions.

Nous devons redéfinir la place de l'État dans l'économie. Le rôle de l'État actionnaire, c'est d'abord celui des services publics. Je crois profondément au service public. La SNCF, par exemple, est un magnifique service public. Quand on croit au service public, on prend les décisions nécessaires pour le transformer et lui permettre de réussir l'ouverture à la concurrence et surtout pour qu'il rende un meilleur service aux clients – car les usagers de la SNCF sont des clients, qui ont le droit à un service de qualité. Cela vaut aussi pour EDF, qui est en train de transformer ses activités en développant massivement les énergies renouvelables.

En deuxième lieu, l'État actionnaire doit être présent dans des secteurs stratégiques, où notre souveraineté est en jeu ; je pense par exemple au secteur de l'énergie nucléaire. Chacun peut comprendre que dans ces secteurs stratégiques, l'État a une place à occuper.

Enfin, le rôle de l'État actionnaire, c'est aussi de garder une capacité d'intervention lorsque des déséquilibres sont manifestes et qu'il faut réagir face à des décisions du secteur privé qui seraient injustes ou iniques.

En revanche, ce n'est pas le rôle de l'État que de recueillir régulièrement des dividendes au lieu d'investir dans l'avenir des Français. Nous demanderons prochainement les autorisations législatives nécessaires pour céder un certain nombre d'actifs de l'État. Ces cessions, nous les ferons, avec le Premier ministre et avec le Président de la République, au

moment que nous jugerons pertinent, et à notre rythme. Nous les ferons en fonction de la qualité des projets industriels qui nous seront proposés, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État et avec pour objectif principal le financement de l'innovation de rupture, c'est-à-dire la préparation de l'avenir des Français.

Si on veut résister à la Chine, il faut être capable de dire non à certains investissements et oui à d'autres. Nous travaillons, avec Jean-Yves Le Drian, à la demande du Président de la République, à l'élaboration d'une vraie doctrine, fondée sur un principe de stricte réciprocité.

Quant à l'usine 4.0, elle reste avant tout une usine. Tous ceux qui rêvaient d'une industrie sans usines ont vendu du vent aux Français : l'industrie, ce sont des usines, et il y a de la beauté, de la grandeur, du savoir-faire et de la technologie dans les usines.

L'usine de L'Oréal, par exemple, est robotisée, exceptionnellement moderne, elle intègre toutes les hautes technologies : elle traite en direct les données de vente à Shanghai ou en Corée, notamment, pour y adapter son rythme de production. Il n'empêche qu'au-delà de cette technologie, qui abolit la frontière entre industrie et services, il y a aussi des femmes et des hommes qui testent la qualité des produits, qui effectuent la maintenance des robots, et qui jugent au nez de la qualité des parfums qui sont vendus. Bref, l'humain garde toute sa place dans une usine.

M. Alain Chatillon, président. – Merci.

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

La réunion est close à 15 h 00.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 19 MARS ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 21 mars 2018

à 9 h 30

½ Salle Clemenceau – côté vestiaire

- Audition de M. Christian Dubreuil, directeur général de l'Office national des forêts (ONF) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 342 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 portant transposition de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 21 mars 2018

à 9 h 30

Salle ½ Clemenceau côté écran

Captation vidéo

à 9 h 30 :

- Audition de M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, ancien président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, chargé par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères d'une mission de soutien aux entreprises françaises en Chine, sur les Nouvelles routes de la soie .

à 11 heures :

- Audition conjointe de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie/Nouveaux Etats Indépendants (NEI) et de M. Thomas Gomart, directeur, de l'Institut français des relations internationales (IFRI), sur la Russie.

Commission des affaires sociales

Mercredi 21 mars 2018

à 9 h 30

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR) et de Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 20 mars 2018

à 14 heures

Salle n° 245

- Présentation par MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin de leur rapport d'information n°709 (2014-2015) : « Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 ».

Mercredi 21 mars 2018

à 11 h 15

Salle n° 245

- Audition de MM. Érik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyage au pays des bibliothèques, Lire aujourd'hui, Lire demain... » remis à Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture, le 20 février 2018.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 20 mars 2018

à 18 heures

Salle Clemenceau

- Audition de M. Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de Président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (captation vidéo – ouverte au public et à la presse).

- Vote sur la proposition de nomination de M. Gilles Leblanc aux fonctions de Président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

Mercredi 21 mars 2018

à 9 h 30

Salle n° 67

<p>- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs (M. Jean-François Longeot, rapporteur) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission / lundi 19 mars, à 12 heures).</p>
--

Commission des finances

Mercredi 21 mars 2018

à 9 h 30

Salle Médicis

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 349 (2017-2018) adopté par la commission, sur le projet de loi n° 292 (2017-2018) 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 (M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements dans Ameli : Lundi 19 mars 2018, à 12 heures

à 10 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – captation vidéo

- « Adapter les règles de l'impôt sur les sociétés au nouveau contexte international et européen » : audition conjointe de M. Grégory Abate, sous directeur de la fiscalité directe des entreprises à la Direction de la législation fiscale, M. Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi, Mme Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Francis Lefebvre Avocats et de Mme Stéphanie Robert, directeur de l'Association française des entreprises privées (Afepe)

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 227 (2017-2018) autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 20 mars 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 351 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 296 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la protection des données personnelles (rapporteur : Mme Sophie Joissains).

Mercredi 21 mars 2018

à 10 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 293 (2017-2018) d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 19 mars 2018, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 21 mars 2018

à 17 heures

Salle A120

- Proposition de résolution européenne de M. Jean-Claude Requier en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne, d'une part, et le Mercosur, d'autre part : rapport de MM Pascal Allizard et Didier Marie.

- Mission d'observation électorale de l'AP-OSCE en Russie : communication de M. Pascal Allizard.

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Mardi 20 mars 2018

à 18 heures

Salle n° 216

Ouverte à la presse

- Audition des organisations syndicales des directeurs des services pénitentiaires : Syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP CFDT) et Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière direction.

Mercredi 21 mars 2018

de 14 h 15 à 18 h 30

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

à 14 h 15 ;

- Table ronde d'associations de l'« Entente gendarmerie ».

à 16 heures :

- Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale : Syndicat national de la sécurité publique, Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM), Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM) et Union syndicale professionnelle des policiers municipaux.

Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Mercredi 21 mars 2018

à 13 h 30

Salle n° 261

Constitution.