

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 5053

- *Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociales et des affaires économiques sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire* ..... 5053
- *Audition de M. Edouard Sauvage, directeur général de Gaz Réseau Distribution France (GRDF)* ..... 5063
- *Procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire – Suite des conclusions à l'issue des auditions*..... 5073

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5083

- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)*..... 5083
- *Dialogue stratégique avec le Conseil de la Fédération de Russie – Communication* ..... 5083
- *Questions diverses*..... 5086
- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre (sera publié ultérieurement)* ..... 5087
- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Joël Barre, délégué général à la direction générale de l'armement (sera publié ultérieurement)*..... 5087
- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air (sera publié ultérieurement)* ..... 5087
- *Nomination de rapporteurs* ..... 5087
- *Questions diverses*..... 5088

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5089

- *Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociale et des affaires économiques, sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire, en commun avec la commission des affaires économiques* ..... 5089
- *Réforme de l'assurance chômage - Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, Jean-Michel Pottier, vice-président et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic* ..... 5089
- *Situation et perspectives des comptes sociaux - Audition de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics* ..... 5106

- *Procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire – Suite des conclusions à l'issue des auditions* ..... 5112

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... 5113

- *Fausses informations « fake news » - Diffusion d'un message et audition*..... 5113

## **COMMISSION DES FINANCES**..... 5127

- *Audition de M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement*..... 5127
- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics*..... 5136
- *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées* ..... 5149
- *Propositions de directives du Conseil de l'Union européenne sur les services numériques - Saisine et désignation d'un rapporteur* ..... 5159
- *Programme « Habiter mieux » - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes*..... 5160

## **COMMISSION DES LOIS** ..... 5173

- *Fausses informations « fake news » - Diffusion d'un message et audition (voir à la rubrique de la commission de la culture)*..... 5173
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence – Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 5173
- *Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5178
- *Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer – Examen des amendements sur le texte de la commission*..... 5198
- *Proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains – Examen des amendements sur le texte de la commission*..... 5201
- *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République – Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution* ..... 5205
- *Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Audition de M.*

*François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris  
(sera publié ultérieurement).....* 5206

## **COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 5207**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public (sera publié ultérieurement).....* 5207
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles (sera publié ultérieurement).....* 5207

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 5209**

- *Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-Direction.....* 5209
- *Table ronde d'associations de l'« Entente gendarmerie ».....* 5216
- *Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale : Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM) ; CFTC-Police municipale ; Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM) ; Syndicat national des policiers municipaux (SNPM) ; Syndicat national de la sécurité publique (SNSP) ; Union syndicale professionnelle des policiers municipaux.....* 5227
- *Audition de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre (sera publié ultérieurement).....* 5238

## **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 ..... 5239**

- *Audition de Mme Myriam Benraad, professeure en science politique et chercheuse.....* 5239
- *Audition de M. Romain Sèze, chargé de recherches à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) .....* 5244
- *Audition de Mme Madeleine MATHIEU, directrice de la protection judiciaire et de la jeunesse au ministère de la justice, Mme Delphine BERGERE-DUCOTE, chargée de la mission nationale de veille et d'information et M. Jean MENJON, adjoint au directeur inter-régional Ile de France et Outre-Mer.....* 5253
- *Audition de Mme Nadia Remadna, présidente de l'association La brigade des mères (ne fera pas l'objet d'un compte rendu) .....* 5253
- *Audition de M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice, M. Pierre Maitrot, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire, M. Benoît Fichet, son adjoint, et Mme Charlotte Hemmerdinger, chef du bureau central du renseignement pénitentiaire (ne fera pas l'objet d'un compte rendu).....* 5254
- *Audition de M. Romain Caillet, journaliste (ne fera pas l'objet d'un compte rendu).....* 5254
- *Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement).....* 5254

- *Audition de M. Nicolas Roche, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et M. Patrick Maisonnave, ambassadeur chargé de la stratégie internationale de lutte contre le terrorisme (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)..... 5254*
- *Audition de M. Wassim Nasr, journaliste à France 24, spécialiste des mouvements djihadistes (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)..... 5255*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 9 AVRIL ET A VENIR.. 5257**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 28 mars 2018**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociales et des affaires économiques sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire**

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour clore nos travaux d'information sur la contamination par la salmonelle des laits infantiles produits par Lactalis, mise au jour en décembre dernier.

Les auditions que nous avons menées conjointement – commission des affaires économiques et commission des affaires sociales réunies – du 23 janvier au 21 février dernier nous ont permis d'entendre et d'échanger avec toute la chaîne des acteurs qui interviennent dans la « vie » d'un produit agroalimentaire, depuis sa production jusqu'à sa consommation : nous avons ainsi entendu une trentaine de personnes.

Ces travaux, nous avons voulu les mener rapidement, non pas pour pointer des responsabilités individuelles, c'est le rôle du juge pénal, saisi de plusieurs plaintes. Nous n'avons pas la prétention d'établir la vérité des faits de « l'affaire Lactalis », mais nous cherchons à dégager des préconisations pratiques pour l'avenir, dont nous allons débattre.

En effet, si nous pouvons nous prévaloir à juste titre, en France, d'un ensemble de normes et d'acteurs qui assurent une sécurité sanitaire poussée des produits alimentaires, nous ne sommes pas à l'abri d'une contamination ponctuelle qui peut toucher un nombre potentiellement élevé de consommateurs, tant en France qu'à l'étranger.

Ces auditions nous ont donc permis de retracer clairement les étapes de la dissémination des produits contaminés jusqu'aux consommateurs et de pointer des défaillances à plusieurs endroits. Elles ont donné lieu à de nombreuses propositions formulées par les acteurs.

C'est au regard de ces faits et de ces propositions que le président Milon et moi-même sommes en mesure aujourd'hui de faire certains constats et de suggérer des évolutions destinées à éviter que les dysfonctionnements et difficultés rencontrés avec ces laits infantiles ne se reproduisent à l'avenir, avec des conséquences potentiellement encore plus graves.

**M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales.** – Le premier constat que nous souhaitons poser, c'est d'abord celui de l'efficacité du dispositif de veille et d'alerte sanitaire. La contamination a été mise en lumière rapidement par le réseau de veille sanitaire et l'action des pouvoirs publics.

Mais le second constat est qu'indéniablement, il y a eu des dysfonctionnements et des difficultés à trois étapes clé : lors de la réalisation des contrôles portant sur la qualité sanitaire des produits ; lors de la phase d'information sur la procédure de retrait-rappel mise en œuvre ; et lors de l'exécution matérielle de cette procédure par les acteurs concernés.

Face à cela, nous avons donc souhaité formuler des propositions d'évolution à ces différents niveaux qui sont pour l'essentiel des mesures concrètes et immédiatement opérationnelles. Car il ressort clairement des auditions que les dysfonctionnements ou les difficultés révélés trouvent moins leur origine dans la législation et la réglementation que dans leur mise en œuvre concrète. Ce sont 17 mesures que nous allons vous exposer, et qui s'articulent autour de quatre axes.

Le premier axe consiste à améliorer les contrôles.

Les auditions ont montré que la contamination des laits infantiles produits par Lactalis et leur commercialisation auraient pu être évitées en présence de mécanismes d'autocontrôles ou de contrôles externes plus efficaces.

Lactalis a constaté, à plusieurs reprises, la présence de *salmonella agona* dans l'environnement de production de son usine de Craon entre 2005 et 2017. Mais, n'ayant pas l'obligation d'en informer l'autorité administrative, l'entreprise s'est abstenue de communiquer ces données, alors même que cette infection environnementale semble avoir été la cause de l'infection des produits.

Nous estimons qu'il y a donc lieu de rendre obligatoire l'information des autorités administratives sur l'existence d'autocontrôles positifs – c'est-à-dire mettant en évidence la présence d'un élément pathogène – réalisés par le fabricant, y compris lorsque ces contrôles concernent des prélèvements dans l'environnement de production. Ainsi, très rapidement après la mise au jour de cet élément, des échanges pourront avoir lieu avec les autorités sur le degré de risque sanitaire associé à ces résultats afin de décider, le cas échéant, et dans l'attente de contrôles plus poussés, la suspension immédiate de la production du produit concerné. Tel est l'objet de notre proposition n° 1.

Nous estimons également que le dispositif de signalement des contrôles devrait être élargi et intervenir plus en amont, ce qui serait de nature à limiter le risque d'apparition d'une crise sanitaire. Il semble donc pertinent, d'une part, d'instituer une obligation de communication périodique par le fabricant auprès de l'autorité administrative des résultats de ses autocontrôles – c'est la proposition n° 2 – ; d'autre part, d'imposer aux laboratoires indépendants de signaler à l'autorité administrative les contrôles positifs qu'ils ont réalisés pour le compte des producteurs – c'est la proposition n° 3.

Par ailleurs, les auditions ont mis en évidence la complexité de la répartition des compétences entre les administrations intervenantes : direction générale de l'alimentation, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et direction générale de la santé.

Cet enchevêtrement de compétences est préjudiciable à l'efficacité des contrôles et peut créer des difficultés de communication à l'occasion de la mise en œuvre des procédures de retrait et de rappel des produits.

S'il existe depuis 2006 un protocole de coopération entre ces autorités, il semble souhaitable, à tout le moins d'en clarifier encore les termes, voire d'unifier la responsabilité de l'exercice des contrôles sur un site déterminé de production autour d'un même service ministériel. Tel est l'objet de notre proposition n° 4.

Enfin, la confiance des consommateurs à l'égard de la sécurité alimentaire des produits qu'ils achètent repose en grande partie sur l'indépendance des contrôles réalisés par l'administration. Or ceux-ci restent peu nombreux et ne font l'objet que d'une communication limitée qui serait pourtant, si elle était rendue plus systématique, de nature à rassurer les consommateurs puisque ces contrôles ne révèlent, dans l'immense majorité des cas, aucune anomalie.

Il est donc indispensable d'augmenter les moyens dédiés aux inspections et d'accroître la fréquence des contrôles, tout en les valorisant par une meilleure communication, ainsi que nous le prévoyons dans nos propositions n° 5 et 6.

**Mme Sophie Primas, présidente.** –Le deuxième axe vise à fiabiliser l'information dans le cadre des procédures de retrait et de rappel actuelles.

Les auditions ont révélé des difficultés majeures dans la circulation de l'information, une fois la contamination mise au jour.

L'information donnée par Lactalis sur les produits infectés par *salmonella agona* est intervenue de manière parcellaire, à l'occasion de plusieurs annonces successives. Pas moins de quatre vagues d'informations sur la nature des lots devant faire l'objet de mesures de retrait et de rappel ont été adressées aux distributeurs pour opérer les retraits et les rappels de lots considérés à risque. L'identification des lots concernés s'en est trouvée fortement réduite.

Cette situation semble provenir d'un défaut d'identification et de traçabilité des produits par le fabricant lui-même. Il apparaît donc nécessaire que les industriels du secteur de l'agroalimentaire se dotent d'outils et de référentiels internes plus performants, propres à assurer la traçabilité effective de leurs produits afin de favoriser notamment une identification rapide des lots à risque, ce qui favoriserait la bonne mise en œuvre des procédures de retrait ou de rappel. C'est notre proposition n° 7.

D'autre part, les moyens mis en œuvre afin de rendre publique la liste des produits concernés par la procédure de rappel ont été partiellement inefficaces. Plusieurs listes ont figuré et demeurent disponibles sur Internet, souvent peu ou pas actualisées en temps réel.

Il est pourtant essentiel que les consommateurs disposent d'un accès simple, clair et lisible aux produits concernés par ces procédures. En conséquence, il convient de privilégier la diffusion d'une liste unique et mise à jour de produits faisant l'objet du rappel et d'imposer aux sites hébergeant ces listes d'en publier la dernière version actualisée, ainsi que nous le préconisons dans notre proposition n° 8.

L'utilisation des technologies les plus récentes est indispensable pour informer tous les consommateurs de l'existence d'une procédure de rappel. La communication devrait se diversifier et se matérialiser, notamment, par des messages sur les réseaux sociaux ou des applications internet spécifiques. C'est notre proposition n° 9.

Néanmoins, pour renforcer l'efficacité de cette communication de crise, une hiérarchisation des moyens déployés devrait être mise en place pour qu'aux crises les plus

graves répondent les moyens de communication les plus efficaces. À ce titre, en cas de risque de crise sanitaire majeure, des messages audiovisuels sur le modèle du dispositif « Alerte enlèvement » pourraient être diffusés pour informer les consommateurs, en cas de risque majeur. C'est notre proposition n° 10.

**M. Alain Milon, président.** – Nous vous proposons également des mesures tendant à rendre plus effective l'exécution matérielle du retrait et du rappel des produits.

Au cours des auditions, des défaillances sont apparues dans l'exécution matérielle des mesures de retrait et de rappel des produits. Elles mettent en cause très directement les processus d'organisation dans les surfaces de vente.

Certes, un guide de gestion des alertes alimentaires existe déjà et vise à faciliter la coopération entre toutes les parties prenantes face à une situation de retrait ou de rappel des produits. Mais ce document n'a pas été révisé depuis 2009.

Il conviendrait donc que les acteurs concernés mettent à jour rapidement ce guide en y intégrant les meilleures pratiques d'organisation. Au-delà, la qualité de l'organisation et des procédures internes pourrait faire l'objet d'une certification ad hoc, à partir d'un référentiel reprenant les spécifications de ce guide ou des spécifications particulières, notamment s'agissant des officines de pharmacie. Tel est l'objet de notre proposition n° 11.

Les auditions ont également montré que des consommateurs ont pu acheter, dans certains points de ventes, y compris des officines, des produits concernés par la procédure de retrait malgré l'interdiction de vente qui en découle. En outre, des produits retournés par les clients aux distributeurs à la suite de la mesure de rappel ont été remis dans le circuit de vente. L'erreur humaine est souvent à l'origine de ces dysfonctionnements.

Pour réduire le risque de défaillance humaine, il convient donc d'utiliser pleinement les nouvelles technologies. À cet égard, une évolution de la structure du code-barres doit être envisagée afin d'y inclure le numéro de lot du produit, les spécifications techniques actuelles n'autorisant pas un blocage par lot. Telle est la préconisation de notre proposition n° 12.

Par ailleurs, un scannage obligatoire d'un produit restitué à l'accueil avant toute remise en rayon pourrait être mis en place afin d'éviter sa remise en vente. C'est notre proposition n° 13.

En outre, un effort de formation des personnels, notamment à l'adresse des agents de caisses et d'accueil des surfaces de vente, doit être accompli afin de sécuriser les procédures de retrait et de rappel. C'est la proposition n° 14.

Enfin, malgré la procédure de retrait, des sites marchands en ligne ont maintenu les références des produits faisant l'objet de cette mesure, les laissant ainsi offerts à la vente. Il convient donc que ce canal de distribution soit pleinement couvert par la procédure. Pour ce faire, il importe que les distributeurs bloquent dès l'ouverture de la procédure la possibilité d'acheter les références concernées sur leurs sites de vente en ligne, dans l'attente que l'inventaire des lots dans les surfaces de stockage soit effectué et permette d'écarter ceux qui font l'objet de la mesure de retrait. Tel est l'objet de notre proposition n° 15.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour rester sur l'exécution matérielle de la procédure de rappel, une fois que le produit a été acheté, l'enjeu est de pouvoir informer le consommateur de sa dangerosité, en l'invitant à restituer le produit.

Le distributeur doit parvenir à contacter les consommateurs concernés par le rappel pour leur demander de détruire ou de restituer au point de vente le produit contaminé. Aujourd'hui, il peut déjà utiliser les données liées aux cartes de fidélité si elles ont été utilisées lors des achats, mais cela ne couvre pas l'ensemble des clients concernés.

À l'occasion des mesures de rappel intervenues en décembre dernier, les établissements bancaires ont été sollicités, en dehors de toute base juridique, afin d'identifier les acheteurs des produits concernés grâce à leur carte bancaire. Cette démarche a effectivement permis de contacter des consommateurs et s'est révélée utile à ce titre. Néanmoins, elle met en cause le secret bancaire. C'est pourquoi, sans nous opposer à cette mesure, nous estimons indispensable qu'elle soit mieux encadrée juridiquement et réservée, en tout état de cause, aux cas de risque sanitaire les plus graves. Cela impliquerait une modification législative. Tel est l'objet de notre proposition n° 16.

Enfin, le dernier axe de nos propositions vise à rendre les sanctions applicables plus dissuasives.

Au cours des auditions, des interrogations ont été soulevées quant au caractère réellement dissuasif des sanctions en cas de manquement des acteurs – fabricants et distributeurs – à leurs obligations. De fait, les sanctions divergent en cas de mise sur le marché ou de commercialisation de produits retirés ou rappelés. En outre, faute d'être toujours adéquates, les sanctions actuelles ne sont pas appliquées.

Nous appelons donc à une clarification des sanctions applicables, et surtout à un renforcement de leur caractère dissuasif afin d'inciter les opérateurs à s'acquitter avec constance et sérieux des obligations qui sont mises à leur charge. À cet égard, un renforcement des mécanismes de sanction devrait être envisagé, en prévoyant notamment des sanctions administratives efficaces et la mise en place d'un quantum d'amende éventuellement proportionné à la valeur marchande ou au volume de produits indûment mis sur le marché ou non retirés des circuits de vente. Cela impliquerait également une modification législative. C'est la proposition n° 17.

Voilà les propositions que nous formulons aujourd'hui, et dont nous allons maintenant débattre.

Mais avant cela, nous souhaitons préciser, le président Milon et moi-même, que, quand bien même ces mesures seraient adoptées par les acteurs, elles ne seraient pas à même de garantir un « risque zéro » en matière sanitaire.

Elles devraient néanmoins permettre de consolider et de rendre plus efficace la mise en œuvre des règles de protection des consommateurs. Et, en tout état de cause, si elles étaient effectivement appliquées par les acteurs, elles devraient contribuer à atténuer le climat de défiance envers les industriels, les distributeurs et les pouvoirs publics que les dysfonctionnements que nous avons constatés peuvent installer chez les consommateurs.

**M. Joël Labbé.** – La proposition n° 5 préconise d'augmenter les moyens dédiés aux inspections et d'accroître la fréquence des contrôles, ce qui entraîne des coûts assez

lourds. En cette période budgétaire contrainte, il serait juste que ces surcoûts soient pris en charge par les industriels.

**M. Bernard Jomier.** – Merci pour cette intéressante synthèse. Je regrette cependant que nous soyons contraints d'édicter des règles supplémentaires, alors que la législation existante est globalement satisfaisante. Si les structures concernées faisaient leur travail consciencieusement, ce ne serait pas nécessaire. Il est frappant de constater que des autocontrôles positifs du fabricant aient pu n'être pas portés à la connaissance de l'administration. On en est à légiférer pour dire que dans un tel cas, il ne faut pas mettre ces résultats sous le tapis !

Je souscris à ces propositions, mais j'ai besoin d'une réflexion supplémentaire sur la proposition n° 16. Donner accès aux cartes bancaires peut avoir des implications pour le consommateur. Il est des achats plus sensibles que d'autres, nous devons y être attentifs.

La proposition n° 17 est fondamentale. Si les sanctions étaient dissuasives, on n'en serait pas là, en particulier dans la grande distribution. Alain Milon a parlé, au sujet des remises en rayon, d'erreurs humaines, mais j'observe que deux enseignes nous ont avoué de telles erreurs. Ne s'agirait-il pas, plutôt, d'une façon de faire qui traduit un certain laisser-aller de l'entreprise ? Renforcer les sanctions sur ce volet me paraît important.

**M. Laurent Duplomb.** – Ces propositions font froid dans le dos. On oublie que l'agroalimentaire travaille sur du vivant. Si l'on appliquait vos trois premières propositions aux hôpitaux, ils seraient tous fermés ! Imposer à l'agroalimentaire une discipline aussi forte, au-delà des normes européennes, c'est donner un avantage concurrentiel aux produits en provenance d'autres pays, qui n'appliquent pas de telles règles.

Je suis producteur de lait. Dans toutes les exploitations, on rencontre des cas de spores butyriques, issus de la fermentation du fromage. Pourtant, quand certaines exploitations en ont beaucoup, d'autres n'en ont pas dans leurs produits, parce qu'elles font un travail d'hygiène. Si l'on contrôle l'ambiance plutôt que les produits finaux, tous sont condamnables. N'est-ce pas aller trop loin ?

Je crains la psychose que pourraient susciter des alertes calquées sur celles que l'on voit dans les médias pour les enlèvements d'enfants. Nous sommes parmi les pays où la sécurité alimentaire est la plus élevée. En 1950, on déplorait encore 15 000 morts par intoxication alimentaire, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. Si l'on extrapole de telles alertes aux 250 cas de rappels annuels...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce n'est pas ce que nous préconisons.

**M. Laurent Duplomb.** – Je me pose, enfin, la question des grandes et moyennes surfaces, qui font payer le retrait par l'entreprise qui leur a fourni le produit, assorti d'une pénalité. Si elle remet en rayon sans être inquiétée, le bénéfice est triple ! Comme disait ma grand-mère, tout ce qui double ne paye pas, tout ce qui triple commence à gagner...

**Mme Florence Lassarade.** – Je m'inquiète des échantillons de lait laissés dans les cabinets médicaux, et sur lesquels il n'y a pas de fléchage. Est-il logique de laisser de tels échantillons aux médecins ?

**M. Martial Bourquin.** – Merci de ces propositions de qualité, fruits d'un vrai travail de synthèse. La proposition n° 5, cependant, soulève une difficulté. Les moyens de la

DGCCRF, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, baissent régulièrement, alors que ses compétences sont de plus en plus étendues. Lorsque cette administration se trouve face à un problème récurrent, elle ne fait plus de contrôles. Ne faudrait-il pas prévoir un contrôle des contrôles, comme cela se faisait auparavant ? Il est arrivé que les contrôleurs, au cas présent, aient peur de révéler un contrôle positif, il y a eu des pressions sur certains, comme l'a révélé la presse.

Sur le rappel des produits, tant que la responsabilité du directeur de magasin ne sera pas mise en cause, on s'expose au laxisme. Quand une piscine n'est pas aux normes, le maire est pénalement responsable. S'il en allait de même du directeur de magasin, vous le verriez à pied d'œuvre de bon matin, pour s'assurer que tout va bien. Ne pourrait-on ajouter, à la proposition n° 17, que sa responsabilité est engagée si le magasin continue à vendre ? Cela réglerait beaucoup de problèmes.

**M. Dominique Watrin.** – Ces propositions sont travaillées, utiles, mais seront-elles suffisantes pour inverser une situation qui menace la santé des consommateurs ?

Votre proposition n° 17 vise à harmoniser et renforcer les mécanismes de sanction. Quelle échelle de sanctions existe actuellement ? Que proposez-vous pour être plus dissuasifs ?

Dans le cas qui nous occupe, des salariés ont mis en garde la direction sur des processus qu'ils jugeaient inquiétants. Ne devrait-on pas leur reconnaître, *via* leurs organisations syndicales ou le comité d'entreprise, un pouvoir d'alerte formalisé ?

**M. Alain Chatillon.** – Ne va-t-on pas trop loin, en oubliant que nous sommes dans un cadre européen ? Je rejoins Martial Bourquin sur la responsabilité du distributeur qui ne retire pas, mais pour le reste, n'oublions pas que notre commerce extérieur a reculé, en quatre ans, ce qui nous classe derrière l'Allemagne et l'Italie. Le problème de Lactalis s'est diffusé dans le monde entier, c'est très grave pour l'image de la France.

Certes, la DGCCRF devra se montrer plus active au niveau des contrôles, mais sans aller au-delà du cadre européen. Pourquoi ne pas consulter l'Association nationale des industries agro-alimentaires, directement concernée ? Et l'IDACE, l'association qui réunit les industriels européens du secteur ? Car à vouloir surnormer, on risque de se transformer en dernier de la classe, parce qu'on n'aura plus la capacité de faire.

Dans l'affaire qui nous occupe, il n'est pas normal que Lactalis n'ait pas fait son travail et que la distribution ait mal joué, mais n'allons pas extrapoler à partir d'un cas. Je siège à Business France et vois les dégâts provoqués par la puissance des entreprises allemandes de taille intermédiaire sur les marchés internationaux. N'aggravons pas nos difficultés en nous montrant, à l'égard de nos entreprises, plus sévères que les normes européennes. Progressons vers la sécurité alimentaire, mais dans ce cadre.

**M. Daniel Gremillet.** – Ces propositions sont lourdes de conséquences : il faut peser finement chacune d'entre elles.

Sur celles qui visent à rendre plus efficace la procédure de rappel et de retrait, je n'ai pas de remarques. Elles sont sécurisantes, et permettent de tout bloquer à l'instant T, y compris la remise en rayon. Elles permettent aussi de s'assurer que sur tous les produits, qu'ils viennent de France ou d'ailleurs, s'applique la même obligation de résultat. Le code-

barres bloquant en caisse apporte une réponse. On peut certes augmenter les amendes, mais ce qui compte avant tout, ce n'est pas la sanction *a posteriori*, mais la sécurité du consommateur.

Je peux donc vous suivre sur les propositions 11 à 16, même si cette dernière ne me semble pas nécessaire dès lors que la traçabilité est bien assurée, par un système de sécurité sur chaque maillon de la chaîne commerciale, sachant qu'un produit peut être revendu en cascade.

En revanche, les trois premières propositions me laissent sceptique. Il faut renverser la vapeur, et cela a été fait au niveau communautaire. C'est aujourd'hui au producteur qu'il appartient de garantir la sécurité de son produit, quand auparavant, c'était à l'administration d'opérer des contrôles. Or, la responsabilité s'étend sur toute la chaîne, depuis le producteur, l'agriculteur, celui qui fournit la matière première, en passant par le collecteur, le transformateur, jusqu'au vendeur final. Il faut bien mesurer comment on décline cette responsabilité.

Quand un problème se pose, on a tendance à légiférer comme si rien n'avait été fait de bien auparavant. La proposition n° 1 m'inquiète. Toutes les entreprises font naturellement des autocontrôles, souvent au-delà même des exigences réglementaires. Il ne faut pas faire d'amalgame entre les autocontrôles menés spontanément par les entreprises, nécessaires à leur fonctionnement, et les contrôles officiels. Aller jusqu'à envisager, en cas d'autocontrôle d'ambiance positif, la suspension immédiate de la production du produit alimentaire concerné, et donc la fermeture de l'usine, me semble excessif ! Ce qui compte pour le consommateur c'est la qualité du produit, non l'ambiance ! Le problème apparaît si une entreprise ne fait rien à la suite d'un autocontrôle d'ambiance positif sur un mur ou un chariot élévateur. C'est pourquoi je suis d'accord pour augmenter les contrôles inopinés. Nous devons en tout cas bien mesurer l'impact de nos propositions sur les entreprises et les producteurs. Il y a quelques semaines nous avons voté une résolution sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour appliquer aux produits importés de ces pays les mêmes exigences que celles applicables aux produits français. Il ne faudrait pas l'oublier dans nos propositions, au risque de créer une faille dans le droit en vigueur. Soyons prudents sur ce premier axe. Notre but doit être de renforcer les garanties offertes au consommateur. Enfin, le deuxième axe constitue une grande avancée.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cette réunion vise à débattre de nos propositions.

**M. Fabien Gay.** – Il ne faut pas légiférer sous le coup de l'émotion. J'accueille positivement ces préconisations qui ont le mérite d'ouvrir le débat et constituent un bon point de départ. Il ne faut pas minimiser toutefois la crise du lait contaminé à la salmonelle que nous avons connue. Je ne pointe pas du doigt les industriels mais le système dans son ensemble. Lactalis avait déjà eu plusieurs autocontrôles positifs. En 2005, une épidémie de salmonellose avait touché 130 enfants. Des autocontrôles n'ont pas été transmis. Il y a donc eu des défaillances dans ce dossier. Il convient d'éviter que cela ne se reproduise.

L'environnement est important. Deux autocontrôles positifs sur un balai et sur un sol ont montré que l'environnement était contaminé et finalement le produit a été contaminé. La législation actuelle n'oblige pas une entreprise à prévenir si l'environnement est contrôlé positivement. Je pense qu'il faudrait en ce cas stopper la production, faire les travaux nécessaires puis reprendre l'activité.

J'accueille très favorablement la proposition n° 5. Il s'agit de donner les moyens de faire son travail au service public. Je m'en félicite, à l'heure où l'on en débat. En fin d'année, lors de l'examen du budget, on nous propose toujours de réduire ses moyens. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste se bat régulièrement pour les défendre. Je constate avec joie que nos idées progressent !

**M. Daniel Chasseing.** – Je salue le travail réalisé pour rédiger ces propositions. Il conviendrait qu'elles s'appliquent aussi au niveau européen. Les problèmes évoqués sont aussi dus à la distribution. Si les enseignes avaient retiré les produits des rayons incriminés, il n'y aurait pas eu cette crise. Les entreprises de la distribution l'ont d'ailleurs reconnu, ainsi que la représentante du conseil national des pharmaciens. C'est pourquoi la proposition n° 12 est essentielle. Lorsqu'une entreprise détecte un produit défectueux, la distribution doit le retirer de la vente.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Les quatre axes proposés me conviennent. Loin de moi l'idée de pénaliser les entreprises qui fonctionnent. Mais il ne faut pas inversement que celles qui fonctionnent mal pénalisent les autres ! Tout est une question d'équilibre. Quand on produit du vivant il y a toujours un risque. Dans une chaîne, le mauvais producteur est très vite mis à l'écart spontanément par le collecteur ou le transformateur. C'est dans cet esprit que nous voulons agir. L'obligation d'informer en cas d'autocontrôle positif ne vise pas à pénaliser les entreprises agroalimentaires. Il ne s'agit nullement d'informer la presse, mais simplement les autorités administratives. Cela ne porte donc pas préjudice aux entreprises.

**M. Jean-Pierre Moga.** – La première partie vise à améliorer les contrôles. Il faut vérifier si l'industriel a bien respecté les procédures. S'il ne les a pas respectées, il doit y avoir des sanctions. N'oublions pas non plus que la première sanction est celle du consommateur. Aujourd'hui, peu de mères de famille achètent du lait Lactalis pour leurs enfants.

Je suis d'accord avec la deuxième partie. Les distributeurs ont eu de gros problèmes pour gérer les retraits. Il importe de définir des procédures de retrait et de rappel, assorties de sanctions.

La proposition n° 8 préconise la création d'une liste unique pour faire figurer l'intégralité des informations relatives aux produits d'alimentation faisant l'objet d'une procédure de rappel. Il conviendrait toutefois de prendre en compte le motif. J'ai eu à faire plusieurs retraits dans ma carrière. Si l'intégrité du produit est en jeu, il est légitime d'informer le consommateur. Est-ce utile toutefois si le retrait est simplement dû à un problème de code-barres défectueux ? Ne surchargeons pas le consommateur d'informations inutiles.

**M. Olivier Henno.** – Nos auditions m'ont marqué. Il est choquant d'apprendre que des produits défectueux ont pu être remis en rayon. Même si cela arrive de manière exceptionnelle, cela ne doit pas nous dispenser d'agir. Ces propositions sont équilibrées. Elles ne visent pas plus les uns que les autres. Elles ne pénalisent pas non plus la production française car ces normes s'appliqueront à tous les produits mis en rayon.

**M. Pierre Louault.** – Les propositions tirent les leçons des problèmes évoqués lors des auditions. Améliorer l'efficacité des contrôles ne signifie pas les multiplier, simplement, ils doivent être suivis d'effet. Cela ne signifie pas non plus qu'il faille nécessairement ajouter de nouvelles normes. Il conviendrait d'améliorer les trois premières propositions. N'oublions pas que nous travaillons sur des produits vivants. Les produits bios contiennent parfois des micro-toxines. Il faut veiller à ne pas adopter une réglementation qui

bannirait du marché tous les produits naturels alors que nous nous battons dans le même temps pour défendre les fromages non pasteurisés ! Soyons prudents sinon nous nous priverons, comme les Américains, de ces produits issus du vivant.

**M. Laurent Duplomb.** – Je suis d'accord pour accroître les contrôles de la DGCCRF. Cela implique une hausse des ressources...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ou une réorganisation des services.

**M. Laurent Duplomb.** – Ma solution est simple. Depuis 1992, on mesure les parcelles agricoles chaque année. Pourtant les surfaces ne changent pas. Supprimons ces contrôles inutiles qui pèsent sur les agriculteurs et affectons les contrôleurs à la DGCCRF !

Il faut aussi réécrire la proposition n° 1. Que faut-il entendre par « l'environnement » : est-ce l'intérieur de l'usine ? l'extérieur ? le camion qui part ? le camion qui arrive ? etc.

**M. Alain Milon, président.** – Notre réflexion vise à trouver les moyens de restaurer la confiance des consommateurs à l'égard des produits alimentaires fabriqués en usine. Je donnerai deux exemples montrant combien il est nécessaire que les contrôles soient bien faits. La vaccination tout d'abord. Après l'épidémie de grippe H1N1 s'est développée une cabale contre la vaccination. Résultat, la population de notre pays est sous-vaccinée, notamment contre la rougeole, alors que les vaccins sont de qualité. Autre exemple, la crise sanitaire liée à l'affaire du lait contaminé à la mélamine, en Chine, en 2008. La consommation de lait chinois en Chine a chuté tandis que les importations de lait français ont augmenté très fortement. Les crises sanitaires ont des effets économiques importants et peuvent avoir des effets considérables pour une entreprise. Ne laissons pas les « ayatollahs » attaquer systématiquement les entreprises françaises à la faveur d'une crise.

Notre proposition n° 1 prévoit que les autocontrôles d'ambiance positifs doivent être déclarés aux autorités administratives compétentes. Le rôle des autorités n'est pas de les rendre publics mais de vérifier qu'il n'y a pas de conséquences sur la chaîne de production en y menant des contrôles. Si ceux-ci sont négatifs, il n'y a aucune raison de fermer l'usine ou la chaîne de production ! Dans l'affaire Lactalis, un autocontrôle d'ambiance positif n'a pas été déclaré, et il a été suivi d'un autocontrôle positif dans la chaîne de production. Ce n'est pas la même chose ! Enfin, dans un hôpital, si un contrôle positif a lieu dans un service, c'est le service qui est fermé, non l'hôpital ! Il en va de même ici : en cas de contrôle positif dans la chaîne de production, c'est la chaîne de production qui doit être fermée et non l'usine.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chers collègues, nous devons nous rendre à la cérémonie d'hommage au colonel Arnaud Beltrame, ce débat est riche et nous n'aurons donc pas le temps de conclure aujourd'hui. Je vous propose que nous reprenions nos travaux lors d'une prochaine réunion et dans l'intervalle de reprendre nos propositions en tenant compte des éléments que vous avez évoqués. On ne peut toutefois pas ne prévoir de sanctions qu'à l'encontre de la grande distribution. Les produits sortent d'usine : la responsabilité d'une contamination liée à la distribution de produits contaminés incombe aussi aux producteurs. Nos propositions doivent donc être équilibrées. Il ne s'agit pas de mettre en péril la production française mais au contraire d'améliorer sa fiabilité qui est déjà très élevée.

*La réunion est close à 10 h 15.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de M. Edouard Sauvage, directeur général de Gaz Réseau Distribution France (GRDF)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous accueillons M. Edouard Sauvage, directeur général de Gaz Réseau Distribution France (GRDF), accompagné de M. Bertrand de Singly, délégué stratégie, et de Mme Muriel Oheix, chargée des relations institutionnelles.

Le monde de l'énergie évolue rapidement et le gaz a vocation à occuper une place particulière dans cette transition. La dernière actualisation du bilan prévisionnel pluriannuel réalisée par les gestionnaires de réseaux apparaît de ce point de vue particulièrement éclairante : selon ces projections, d'ici à 2035, la consommation totale de gaz hors production d'électricité devrait diminuer, tout en permettant de chauffer un nombre croissant de logements et de surfaces tertiaires grâce, à la fois, aux gains en matière d'efficacité énergétique et au déploiement d'équipements plus performants. Dans le même temps, le gaz devrait continuer à remplacer, dans l'industrie et dans la production d'électricité, des énergies plus carbonées comme le fioul et le charbon et contribuer ainsi, avec l'essor des énergies renouvelables, à la décarbonation de notre économie. Quelle sera la place du gaz dans ce monde nouveau et quelles sont vos attentes, à cet égard, dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en cours de discussion ?

Les réseaux, qui devront accompagner cette évolution, sont déjà confrontés à un double défi : accueillir de nouveaux sites d'injection décentralisés, à commencer par les méthaniseurs, et développer de nouveaux points d'avitaillement en gaz naturel véhicule (GNV) et bio-GNV. Comment la France se positionne-t-elle par rapport aux autres pays européens en matière d'injection de biométhane dans les réseaux et d'usage du gaz dans les transports ? Comment est-il envisageable d'accélérer le développement de ces filières ?

Au-delà de ses investissements récurrents sur les réseaux, GrDF doit également déployer, d'ici à 2022, 11 millions de compteurs communicants Gazpar, qui permettront la relève à distance quotidienne des consommations. Fin mars, vous indiquiez avoir installé un million de ces nouveaux compteurs, avec un taux de refus des clients inférieur à 1 %. Mais dans le même temps, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) indiquait que, parmi les clients déjà équipés, guère plus de 2 % avaient ouvert un espace client sur le site de GrDF pour exploiter ces données nouvelles et mieux maîtriser leur consommation. Pourriez-vous nous entretenir du modèle économique retenu, du mode de fonctionnement concret du système, de la nature des oppositions rencontrées sur le terrain et des bénéfices attendus pour le consommateur ? Comment communiquez-vous sur ce dossier auprès de vos clients ?

**M. Edouard Sauvage, directeur général de Gaz Réseau Distribution France (GRDF).** – Je vous remercie de me permettre d'évoquer devant votre commission les multiples sujets d'actualité de notre société. GRDF opère, depuis la nationalisation de cette activité en 1946, le réseau de distribution de gaz sur la très grande majorité du territoire, soit 200 000 kilomètres de réseau, près de 11 millions de clients et plus de 9 500 communes raccordés. Son chiffre d'affaires, stable, s'établit à 3,5 milliards d'euros par an et dépend de la

formule tarifaire fixée pour quatre ans par le régulateur avec des exigences de productivité. Pour la période en cours, cette trajectoire tarifaire correspond ainsi à l'inflation – 0,8 %. En 2017, nous avons réalisé 858 millions d'euros d'investissements, soit une augmentation de 13 % par rapport à 2016, essentiellement destinés à la modernisation du réseau et à la sécurité, ainsi qu'à l'installation des compteurs communicants, qui monte en puissance et se poursuivra jusqu'en 2022.

Le gaz s'inscrit pleinement dans la transition énergétique. Quel que soit le scénario envisagé de substitution d'énergies au profit du gaz, la consommation diminue, ce qui dégage à la fois des marges de manœuvre pour moderniser notre réseau et pour profiter des atouts d'une énergie qui peut se stocker et se transporter sur tout le territoire, notamment dans la perspective des variations saisonnières de consommation. Vous le savez, les infrastructures gazières ont été conçues pour faire face aux hivers les plus rigoureux mais aussi à des ruptures d'approvisionnement majeures.

Ce recul de la demande tient principalement à l'efficacité énergétique croissante dans le secteur résidentiel, liée pour partie à l'amélioration de l'isolation des bâtiments et, surtout, des processus gaziers eux-mêmes. À titre d'illustration, les chaudières à condensation améliorent de 30 % l'efficacité énergétique par rapport aux matériels précédents et de nouvelles générations de chaudières (micro-cogénérations, piles à combustibles ou solutions hybrides) devraient offrir prochainement des performances encore supérieures, le tout occasionnant des gains très importants par le simple remplacement d'appareils existants sans qu'il faille mener de lourdes opérations de rénovation du bâti.

C'est donc un levier pour la transition énergétique qui est aisé et relativement peu coûteux à mettre en œuvre (3 000 à 4 000 euros pour un remplacement standard), d'autant que peuvent être sollicitées des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour les ménages aux revenus modestes. Si je compare à un véhicule, le remplacement d'une chaudière reviendrait à améliorer les capacités du moteur, et donc à produire la plus grande part de la performance énergétique, quand le renforcement de l'isolation du bâti correspondrait davantage au travail sur l'aérodynamisme du véhicule.

L'efficacité énergétique passe aussi par une meilleure appropriation de leur consommation par nos clients et c'est précisément la raison pour laquelle nous investissons environ un milliard d'euros dans notre programme d'équipement en compteurs communicants. Vous avez raison de le souligner, madame la présidente, l'acceptabilité de ce compteur est aujourd'hui très élevée car la promesse faite au client est simple : c'est celle d'un relevé quotidien de la consommation qui doit permettre, ensuite, de réaliser des économies d'énergie, toute la question étant de savoir qui délivre ces conseils au client.

Dans la mesure où les directives européennes ont clairement séparé les rôles, les gestionnaires de réseau ne peuvent conseiller les consommateurs ; il importe donc que les fournisseurs ou les opérateurs de services qui se positionneraient sur ce créneau se saisissent de cette opportunité en offrant à leurs clients des services complémentaires, par exemple de comparaison des consommations d'une année sur l'autre, et des conseils pour adapter, le cas échéant, leur installation. Les particuliers mesureront d'autant mieux l'intérêt de ces nouveaux compteurs.

Il convient cependant de veiller à l'équilibre entre la nécessaire confidentialité de ces données personnelles et l'envie d'un grand nombre d'opérateurs d'en disposer. Cet accès aux données doit selon nous être limité à une décision volontaire des clients, d'où la nécessité

de les convaincre de l'intérêt, pour eux, d'une telle transmission. En matière d'agrégation des données, GRDF, en sa qualité de tiers de confiance, doit fournir aux autorités concédantes et aux collectivités territoriales des données agrégées qui leur permettent de cibler des zones de leur territoire dans lesquelles une opération globale de rénovation de l'habitat se justifierait.

La diminution annoncée de la consommation de gaz devrait favoriser les nouveaux usages, notamment en matière de transport au profit d'une meilleure qualité de l'air dans les agglomérations. La France a, longtemps, accusé un retard en la matière au regard d'autres pays européens comme l'Italie, en limitant, faute de stations, l'usage de GNV à des flottes captives à l'instar des véhicules de ramassage de déchets et des bus, qui peuvent être rechargés dans un entrepôt. Pour autant, deux tiers des villes utilisent au moins partiellement ce type de technologies, qui se développe aussi dans le transport de marchandises, en particulier pour la livraison au client final selon un système qui diffère finalement assez peu de la flotte captive : on voit bien que, pour alimenter, par exemple, la ville de Paris à partir du marché de Rungis, il suffit d'installer une station à la sortie du marché pour que les véhicules puissent faire la navette sans difficulté.

Grâce aux initiatives lancées par des syndicats d'énergie et par des énergéticiens (distributeurs de carburants ou fournisseurs de gaz), nous disposons désormais d'un grand programme de développement de stations de GNV sur le territoire national et il existe une vraie volonté de la filière, représentée par la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), de s'engager dans cette voie, d'autant qu'il n'existe guère, pour les véhicules de grande taille, d'alternative électrique. En votant la stabilisation de la fiscalité sur le GNV pendant cinq ans et la prolongation du suramortissement sur deux ans, le législateur a donné de la visibilité et permis à la filière de décoller : ainsi, 50 % des véhicules GNV nouvellement immatriculés en Europe le sont désormais en France. S'agissant du transport en car sur longues distances, le développement du GNV est désormais possible ; il avait longtemps été freiné par le fait que le réservoir était installé en partie en lieu et place des soutes à bagages, ce qui n'est plus le cas.

Vous l'aurez compris, nous sommes sereins sur le développement du transport au gaz pour les véhicules lourds. D'ailleurs, plusieurs enseignes, en particulier dans la grande distribution, s'engagent en faveur du biométhane, et donc du bioGNV, pour leurs livraisons afin de réduire la pollution. Alors que le GNV avait déjà l'avantage de diviser par deux le volume sonore et de réduire de 90 % l'émission de particules fines et d'oxydes d'azote (NOx) par rapport au gazole, le bioGNV est aujourd'hui l'unique solution renouvelable disponible qui permette aussi de réduire de 90 % les émissions de dioxyde de carbone.

Comment, dans ce contexte de croissance des usages, développer la production de biométhane ? La France était historiquement en retard par rapport à l'Allemagne et aux pays du Nord de l'Europe mais la filière est en plein développement. Désormais 44 méthaniseurs injectent du gaz dans notre réseau, tandis que 361 projets, correspondant à 8 TWh de production, sont au stade des études détaillées et ont donc déjà fait l'objet d'un investissement financier du promoteur, ce qui atteste de leur sérieux. Dans ces conditions, l'ambition affichée par la PPE pour 2023 sera atteinte.

Pour savoir ce qu'il en sera à plus longue échéance, GRDF a apporté son soutien à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans le cadre d'une étude relative à la possibilité de disposer d'un gaz 100 % renouvelable à l'horizon 2050. Les résultats indiquent que cet objectif est atteignable avec la ressource existante grâce à plusieurs techniques, permettant chacune de couvrir environ un tiers des besoins : la méthanisation des

déchets, principalement agricoles mais aussi en provenance des stations d'épuration, des décharges existantes ou du tri sélectif des déchets dans les zones urbaines ; les technologies, qui restent à développer, de pyrogazéification de matières ligneuses, ce qui évite en particulier d'avoir à transporter le bois sur de longues distances, et le « *power to gas* », c'est-à-dire la fabrication d'hydrogène rendue possible par l'excès de production d'électricité à certaines périodes de l'année, qui ira croissant avec le développement des énergies renouvelables intermittentes. Nous testons cette troisième voie dans le cadre d'un pilote qui démarrera avant l'été, à Dunkerque, et permettra d'alimenter en hydrogène une flotte de bus et un lotissement en l'injectant dans le réseau de gaz naturel existant. L'hydrogène peut également être recombinaison à du dioxyde de carbone pour créer du méthane, avec cette même logique de profiter des réseaux et des stockages existants pour le distribuer.

L'étude de l'Ademe indique, en outre, que les investissements sur le réseau seront très limités pour parvenir à ce 100 % de gaz renouvelable en 2050, étant entendu qu'il n'existe aucune problématique d'intermittence ou de stockage avec le biométhane. Il s'agira d'une énergie disponible toute l'année moyennant un investissement tout à fait minime en compresseurs rebours vers le réseau de transport, dont nous testons actuellement trois pilotes avec GRTgaz.

Quant au coût du biométhane lui-même, il sera certes supérieur à celui du gaz fossile disponible sur les marchés internationaux mais sera parfaitement comparable à celui envisagé par l'Ademe dans son scénario pour une électricité 100 % renouvelable. Et c'est surtout, d'après l'Ademe, un coût qui apparaît totalement pertinent en 2050 si l'on tient compte de la raréfaction des ressources fossiles et d'un montant de taxe carbone qui ira croissant. À court terme, le tarif de rachat moyen du gaz renouvelable est inférieur de 30 % à celui de l'électricité renouvelable. Le choix en faveur du gaz semble donc évident, d'autant qu'il offre des revenus complémentaires aux agriculteurs et qu'il permettra aussi d'étendre, par la même occasion, le réseau de gaz pour apporter une alternative au fioul domestique à un plus grand nombre de nos concitoyens.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous vous remercions, monsieur le directeur général, pour votre propos liminaire aussi précis que passionnant.

**M. Daniel Gremillet.** – Vos propos ont effectivement été d'une grande clarté s'agissant de la stratégie de GRDF. L'usage de gaz est en plein essor pour les différents types de mobilité mais quelle politique industrielle développez-vous en faveur des particuliers ? Le gaz constitue-t-il pour eux une véritable alternative à l'électricité et au gazole ? Comment en développer l'usage chez nos concitoyens alors que, déjà, des investissements considérables ont été déployés pour favoriser les véhicules électriques en installant des bornes de rechargement sur l'ensemble du territoire national ?

Vous nous assurez pouvoir atteindre l'ambitieux objectif fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie pour 2023, mais dans quelles conditions alors que notre production de biométhane n'est aujourd'hui que de 0,5 TWh ? Quelle stratégie prévoyez-vous de développer concernant l'hydrogène ? Les projets dans ce domaine sont anciens ; la région Lorraine fut même pionnière en la matière...

**M. Roland Courteau.** – Le gaz naturel, grâce à un contenu carbone moindre que celui du charbon ou du pétrole, devrait contribuer pleinement à la transition vers des systèmes énergétiques moins carbonés. Dans ce cadre, l'industrie gazière peut-elle développer des technologies encore moins carbonées, donc plus propres ? GRDF, GRTgaz et l'Ademe ont

travaillé ensemble pour voir s'il serait faisable de disposer d'un gaz 100 % renouvelable à l'horizon 2050 ; un tel objectif permettrait d'éviter l'émission de 63 millions de tonnes de dioxyde de carbone par an et contribuerait à assurer l'indépendance énergétique de la France, qui importe chaque année pour 10 milliards d'euros de gaz. Quel est le degré de maturité des trois filières de production de biométhane que vous nous avez présentées ? Les deux dernières, me semble-t-il, sont encore loin d'être au point... Le seront-elles en 2050 ?

Le biogaz constitue une ressource décentralisée dont le potentiel de production demeure éloigné des réseaux. Est-il prévu de développer les raccordements et, plus globalement, de renforcer le réseau ? De nouveaux stockages seront-ils créés ? L'étude de l'Ademe a-t-elle évalué les coûts d'adaptation éventuels des infrastructures ?

**M. Jean-Pierre Decool.** – Vous espérez atteindre, en 2030, une part de marché de 30 % pour le biométhane dans la consommation totale de gaz de l'Hexagone, ce qui nécessiterait le rattachement de plus de 3 000 sites de production au réseau dans les douze prochaines années. Quelles sont vos estimations de gisements de déchets agricoles mobilisables pour alimenter la filière ? Dans quelle mesure celle-ci pourrait se structurer selon les principes de l'économie circulaire ?

**M. Martial Bourquin.** – Comment anticipez-vous l'extinction des tarifs réglementés ? Dans le cadre de la séparation des activités d'intervention de votre entreprise en 2018, le nombre de zones élémentaires de première intervention devrait être réduit de 30 %. Or, déjà, les préfets estiment que les délais d'intervention se sont allongés... Que pensez-vous de cette situation ?

Quels sont par ailleurs vos projets en matière de soutien au développement de la méthanisation dans la filière agricole, insuffisante en de nombreux territoires ? Entretenez-vous des relations avec General Electric, qui verra arriver à échéance en 2018 la protection de ses sites français ? Envisagez-vous de nouer des partenariats d'innovation, afin de préparer l'avenir des nouvelles énergies ?

**M. Laurent Duplomb.** – Lorsque j'étais maire de l'une des 9 500 communes desservies par le gaz, j'ai connu nombre de problèmes de délais de raccordement lorsque nous souhaitions effectuer ces opérations à l'occasion de travaux de voirie. Compte tenu notamment des délais d'autorisation, j'ai parfois dû renoncer à raccorder des habitations. Comment est-il possible de réduire ces délais ?

Par ailleurs, j'avais, en 2012, mené un projet de gazéification par pyrolyse dans ma commune, qui m'a valu une campagne municipale houleuse en 2014 avec trois listes pour 2 500 habitants. Ne croyez-vous que le développement à grande échelle de cette technologie risque de se heurter à l'opposition des riverains ?

Enfin, vous avez évoqué le développement de la méthanisation, qui, à mon sens, pose question pour les territoires ruraux : en matière de distribution car l'injection de gaz n'est réalisée qu'à proportion de son utilisation par les personnes raccordées, et de transport, qui, le long des grands axes, ne sied pas aux exigences de la ruralité. Comment favoriser le raccordement de ces territoires au réseau gazier ? Un récent arrêté du ministère de l'environnement crée une aide pour favoriser leur raccordement au réseau électrique ; ne pourrait-on pas envisager une procédure similaire pour le gaz ?

**Mme Françoise Férat.** – La préservation de nos capacités de stockage souterrain représente un enjeu essentiel pour la sécurité d’approvisionnement de notre système énergétique. Depuis l’adoption de la loi sur les hydrocarbures, les infrastructures de stockage nationales ont basculé dans un nouveau régime. Prenons garde que la prochaine révision de la PPE ne conduise à des fermetures de sites, notamment en territoires ruraux ! Nous devons, à cet égard, demeurer vigilants dans nos négociations avec l’Union européenne. J’ai alerté Mme Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, sur ce dossier mais n’ai pas encore reçu de réponse à mon courrier...

**Mme Élisabeth Lamure.** – En attendant sa possible indépendance énergétique en 2050, la France importe du gaz de différents pays. J’ai néanmoins cru comprendre que les contrats avec certains pays courraient désormais sur de plus courtes durées. Cela pourrait-il conduire à des difficultés d’approvisionnement ?

S’agissant du stockage, la situation est, cette année, plus favorable. Cette différence est-elle la conséquence d’un hiver plus clément ou d’une augmentation de nos capacités de stockage grâce, notamment, aux dispositions que le Sénat a contribué à faire adopter dans la loi sur les hydrocarbures ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – Vous avez évoqué, s’agissant de l’utilisation de gaz naturel par des véhicules moins carbonés, vos actions en faveur des véhicules lourds. À quelle échéance cette technologie sera-t-elle utilisable par tous ? En d’autres termes, quand un nombre de stations de recharge suffisant sera-t-il installé sur le territoire national ? Les constructeurs automobiles et les gestionnaires de flottes sont-ils sensibilisés à cette évolution ?

En France, environ 400 installations de méthanisation fonctionnent, dont 50 % dans des fermes. Mais les territoires ruraux souhaitent pouvoir consommer le gaz qu’ils produisent localement. Travaillez-vous à cet égard sur le développement des circuits courts ?

**M. Franck Montaugé.** – Les terminaux méthaniers et les stockages souterrains jouent un rôle stratégique majeur. La part correspondant à ces fonctions dans les tarifs d’acheminement suffit-elle à assurer les nécessaires investissements sur ces installations ? Les stockages souterrains ont-ils vocation à stocker du biométhane ? La production de ce gaz étant largement répartie sur le territoire national, comment l’acheminer au mieux ?

**Mme Michelle Gréaume.** – L’installation de compteurs communicants inquiète, tant en matière de risque sanitaire que de coût financier. Quelle est la réalité des économies espérées ? Comment sera assurée la protection des données personnelles des particuliers ?

**M. Michel Raison.** – Quelle excellente nouvelle : en 2050, 100 % du gaz sera renouvelable ! Mais si la méthanisation fait d’ores et déjà ses preuves, la distribution du gaz ainsi créé n’est guère satisfaisante. En effet, alors que les stations de méthanisation agricoles transforment majoritairement le gaz en électricité, les exploitants préféreraient l’injecter dans le réseau mais ne le peuvent pas en raison de leur éloignement. Par ailleurs, vous avez utilisé le terme de « déchets » agricoles ; je préfère, pour ma part, celui de « coproduits » agricoles...

**Mme Angèle Prévile.** – L’hydrogène représente une énergie parfaitement décarbonée en ce qu’elle produit de l’eau en brûlant, alors que le méthane produit du dioxyde de carbone. D’où provient le dihydrogène que produit la France ? À Cologne, j’ai pu observer le fonctionnement d’une flotte de bus directement équipés en dihydrogène, technologie aussi

écologique qu'efficace. Pourquoi préférons-nous utiliser l'hydrogène pour fabriquer du méthane au lieu de l'utiliser directement dans les véhicules ? Nous gagnerions à nous intéresser à l'exemple allemand.

**M. Pierre Cuypers.** – Quels sont le niveau et le coût de nos capacités de stockage en gaz ? Je m'inquiète également, compte tenu de la multiplication des normes les concernant, du risque de fermeture des sites nationaux au profit d'un stockage à l'étranger.

**Mme Anne Chain-Larché.** – Les territoires ruraux souffrent d'une véritable discrimination en matière de fourniture de gaz entre les communes raccordées et celles qui dépendent de citernes gérées par des fournisseurs. Des conseils départementaux s'engagent auprès des méthaniseurs en faveur de l'équilibre des territoires et du développement des circuits courts. Envisagez-vous d'étendre votre réseau de distribution à ces territoires, qui produisent du gaz sans en profiter ?

**M. Alain Duran.** – Dans mon département, après six ans d'errance et quatre de démarches administratives, cinquante-huit agriculteurs ont enfin pu lancer leur projet de méthanisation à hauteur de 8,5 millions d'euros d'investissement pour une puissance de 1 MW. Vous participez au développement de cette technologie et avez noué, à cet effet, des partenariats avec, notamment, l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Pourriez-vous nous préciser le contenu de ces collaborations ?

**M. Fabien Gay.** – La mode est à la libéralisation, le rail constituant le dernier exemple en date. L'énergie fut l'un des premiers secteurs concernés. Estimez-vous que cette évolution ait représenté un avantage pour les consommateurs ? Quant au découpage de l'opérateur gazier historique en plusieurs entités, comment jugez-vous ses conséquences en matière de gouvernance pour l'entreprise, mais également pour les salariés et les usagers ? Comment, enfin, anticipez-vous la fin des tarifs réglementés du gaz ? Par qui sera amorti le coût d'une éventuelle augmentation du prix du gaz ?

**M. Edouard Sauvage.** – Votre intérêt, en particulier pour le développement du biométhane, est manifeste ; j'imagine qu'il aura une traduction dans de prochains textes de loi... La réglementation européenne a effectivement imposé la séparation de la fourniture et de la gestion des réseaux gaziers. Ce fut, en l'absence de véritable consensus et d'une ambition partagée entre les États membres, un processus long et tortueux, qui accoucha d'un compromis que je qualifierais de bâtard. Depuis lors, GRDF ne peut, en tant que gestionnaire de réseau, ni produire ni vendre de l'énergie, pas plus qu'il ne peut apporter des conseils rémunérés. Je ne peux vous dire, monsieur Gay, quelle serait la situation si cette réglementation n'avait pas existé. Nous ne faisons qu'appliquer la loi...

Nous avons, à plusieurs reprises et, notamment, lors de contentieux devant le Conseil d'État et auprès du régulateur, fait état de notre position s'agissant de l'extinction des tarifs réglementés. Nous estimons que les compteurs communicants faciliteront par définition le passage d'un fournisseur à l'autre grâce à l'indexation journalière de la consommation des clients, dès lors que les difficultés les plus fréquentes tenaient jusqu'à présent à la nécessité d'une relève sur place de l'index ou à des contentieux entre opérateurs entrant et sortant sur le niveau de cet index. Cela ne veut pas dire que la bascule des données est simple à réaliser mais nous investissons depuis l'ouverture des marchés dans notre système d'information afin d'être en capacité de gérer les données ainsi générées. Nous serons au rendez-vous, d'autant

que le Gouvernement a indiqué qu'une période de transition serait prévue. La capacité technique du gestionnaire de réseau ne sera pas un obstacle.

L'intérêt, pour un particulier, de changer de fournisseur, dépendra ensuite des offres commerciales et des habitudes des consommateurs, certains étant plus fidèles à leur fournisseur que d'autres, qui en changent régulièrement. Mais, quoi qu'il en soit, les compteurs communicants amélioreront la vie des usagers, qui pourront plus aisément gérer leur consommation. Ils reposent sur une technologie simple qui renvoie, deux fois par jour, l'index vers un concentrateur. Le compteur lui-même n'a pas changé, pas plus que sa durée de vie ; seule la capacité de lire et d'envoyer l'index lui a été ajoutée. GRDF demeure dans l'obligation de changer les compteurs tous les vingt ans. Le déploiement des compteurs communicants a certes conduit à une légère accélération du remplacement, mais nous l'avions à vrai dire anticipé pour les compteurs posés récemment, sur lesquels nous n'avons plus qu'à ajouter un émetteur. C'est du reste un matériel qui se recycle facilement et pour lequel nous avons mis en place un circuit de recyclage.

La relève quotidienne des données préserve la confidentialité des détails de la vie privée. C'est le propre du choix qui a été fait après une longue concertation, sous l'égide du régulateur, avec les fournisseurs et les associations de consommateurs et qui permet de répondre par la négative à la question, qui m'est encore parfois posée, de savoir si le compteur communicant permet de connaître l'heure à laquelle un client prend sa douche... Avec un index journalier, c'est par définition impossible !

Quant au risque sanitaire, le compteur émet en fréquence radio de 169 mégahertz. Lorsque nos clients nous interrogent, nous leur répondons que les émissions correspondent à l'activation d'une télécommande deux fois par jour et que la dangerosité de ces fréquences radio, dont nous sommes inondés, aurait été démontrée depuis bien longtemps si elle était avérée. Le concentrateur prend quant à lui la forme d'une antenne installée sur le toit qui n'est pas plus haute qu'un bureau et la réémission se fait quinze minutes par jour sur un téléphone portable. Ces éléments sont rassurants et, lorsqu'ils sont compris par nos clients, nous n'essuyons guère de refus d'installation. La moitié des dossiers présentés au médiateur de l'énergie concerne des relevés d'index et des problèmes de facturation, qui devraient en partie disparaître avec les nouveaux compteurs.

Le législateur avait initialement prévu que les salariés de GRDF et d'Enedis, qui gère le réseau électrique, opèrent conjointement sur les zones d'intervention. Ces intervenants, respectivement gaziers ou électriciens, étaient au nombre de 4 000, soit 10 % des effectifs réunis des deux entreprises. Or, les nouveaux compteurs électriques ne nécessitent plus l'intervention directe d'Enedis. Cette synergie n'a donc plus guère de sens, d'autant que la difficulté de maîtriser tant les problématiques électriques que gazières conduisait à des interventions réduites, comme l'indiquent un certain nombre d'incidents récents. Désormais, réalisées par le seul personnel spécialisé de GRDF pour ce qui concerne le gaz, elles seront plus efficaces. Toutefois, la réduction à 1 000 du nombre d'intervenants a nécessité l'élargissement des zones d'intervention. Dans ce contexte, la géolocalisation des véhicules permettra de réduire les délais de réponse, qui ne dépassent pas l'heure dans 90 % des cas.

**M. Martial Bourquin.** – Les préfets notent un temps d'intervention beaucoup plus long.

**M. Edouard Sauvage.** – Ce n'est pas le cas. Nous disposons de statistiques précises. Toutes nos équipes sont à disposition des autorités concédantes. Les critères

d'intervention représentent un enjeu clé du service public de distribution de gaz, et je puis vous garantir qu'ils ne se dégraderont pas : plus de 90 % des interventions ont lieu dans l'heure, et cela va continuer.

Sur la méthanisation, l'étude que nous avons menée avec l'Ademe n'est pas un scénario au sens de l'agence. Il s'agit de répondre à la question : peut-on avoir du gaz d'origine renouvelable à l'horizon 2050 ? Pour l'Ademe, la priorité est d'éliminer le fioul et le pétrole avant d'entreprendre de décarboner le gaz naturel à 100 %, et c'est pourquoi la plupart de ses scénarios ne retiennent pas l'horizon de 2050. L'idée, ici, est avant tout de dire que cela est possible techniquement et économiquement, en retenant le bon mix, en prévision des débats sur la PPE.

Vous avez raison, monsieur le président Courteau : la technique de la méthanisation fonctionne et sa productivité peut encore, d'après nous, s'améliorer de 30 %. Je m'excuse, monsieur le sénateur Raison, d'employer l'expression de « déchets agricoles », mais tous les Français ne sont pas aussi experts que vous. Alors que certains accusent la filière de vouloir transformer une production alimentaire en énergie – pratique que l'on a vue dans un pays voisin, et que nous déconseillons formellement – le choix des mots est important et c'est pourquoi, dans un souci de bonne communication, je préfère parler de valorisation des déchets. Le partenariat signé avec la FNSEA et les chambres d'agriculture vise à les accompagner pour améliorer la formation des agriculteurs. Nous recherchons des méthaniseurs pilotes dans les lycées agricoles, avec l'idée que la formation des acteurs est essentielle, car ils sont les mieux à même de porter le message.

S'agissant des deux autres filières, le *power to gas* et la pyrogazéification, des pilotes existent à travers le monde. Nous en avons évalué, avec l'Ademe, la faisabilité. Nos anticipations ont montré que leur coût nous semble raisonnable, ce qui nous confirme dans l'idée que ces filières peuvent se développer. Mais nous n'en sommes encore qu'à une phase de prototype.

Sur l'hydrogène, GRDF est tenu par un principe de spécialité : nous ne pouvons ni en fabriquer ni en vendre. Avec le prototype testé à Dunkerque, nous souhaitons, évaluer notre capacité à injecter durablement de l'hydrogène dans nos réseaux et à apporter à terme à nos clients un mix méthane-hydrogène.

L'hydrogène aujourd'hui utilisé en France, madame Prévile, est exclusivement fabriqué à partir de méthane fossile reformaté. Le jour où l'hydrogène propre, d'origine renouvelable, se développera, *via* le *power to gas*, comment sera-t-il utilisé dans l'industrie ? Telle est la question à se poser. Faut-il l'utiliser directement ou le combiner avec le CO<sub>2</sub> me demandez-vous. Pour moi, il est intéressant d'engager la recherche dans ce domaine pour réutiliser le CO<sub>2</sub> produit par l'industrie, plutôt que le laisser émettre dans l'atmosphère afin de produire du méthane qui peut être injecté dans les réseaux existants. Nous sommes là dans une logique d'économie circulaire. Comme pour le bois, il s'agit de répondre au principe qui veut que l'on recrée autant que l'on consomme. Quand on brûle du biométhane, on émet du CO<sub>2</sub> mais avec l'idée de le réutiliser dans la chaîne. Travailler sur la recombinaison d'un hydrogène renouvelable avec du CO<sub>2</sub> fatal est donc un moyen d'éviter les émissions de CO<sub>2</sub> et de remettre cet hydrogène dans une économie circulaire.

**Mme Angèle Prévile.** – En Allemagne, il s'agit d'un sous-produit de l'industrie chimique. Qu'en est-il en France ?

**M. Edouard Sauvage.** – Cela existe aussi. J'ai visité en Alsace une usine qui a, en sous-produits, de l'hydrogène et du CO<sub>2</sub> et qui espère voir venir un appel d'offres qui lui permettrait de recombinaison avec la garantie d'un tarif de rachat – car cela lui coûte malheureusement moins cher, pour l'instant, de renvoyer le CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère que de le réinjecter en circuit propre. Ce qui rejoint la question de la taxe carbone...

Beaucoup de questions m'ont été posées sur le développement du réseau. Vous savez qu'il n'a jamais existé d'obligation de desserte pour les réseaux de gaz, pour cette raison que le gaz est une énergie substituable : il n'y a jamais nécessité impérative de raccord.

En tant que gestionnaire de réseau, nous sommes convaincus que le développement du biométhane est l'opportunité d'élargir le maillage du réseau de distribution. Cela fait partie de nos discussions avec le régulateur et l'administration, pour déterminer dans quelles conditions économiques et législatives il faut le faire. Car le périmètre de concession étant ce qu'il est, nous n'avons pas aujourd'hui la possibilité de tirer des canalisations au-delà. Nous en avons parlé au sein du groupe de travail sur la méthanisation, animé par le ministre Lecornu : il faut une légère modification législative pour faciliter les raccordements d'installation qui ne sont pas situés dans des périmètres en concession. L'autre possibilité étant, lorsqu'une zone rurale est couverte par un syndicat départemental, de voir si l'autorité concédante peut lancer un appel d'offres pour élargir le périmètre de la concession. Ces deux possibilités doivent pouvoir se compléter mais dans tous les cas de figure, il y faut un ajustement législatif et la fixation de nouvelles règles pour élargir la desserte.

Vous m'interrogez sur les infrastructures de stockage. Notre capacité, sur le territoire, est très importante : 15 milliards de mètres cubes environ, soit plus d'un tiers de la consommation annuelle, ce qui permet d'amortir la très grande variation de la demande entre l'été et l'hiver.

Vous me demandez si l'on peut injecter du biométhane dans les stockages, la réponse est oui. Les deux opérateurs présents en France ne voient aucune raison de s'y opposer. Cela suppose de mettre en place des compresseurs rebours. Selon nos analyses, 30 % de consommation de gaz *via* la méthanisation correspondent à un potentiel déjà existant dans l'agriculture, sans qu'il y ait à changer quoi que ce soit dans son organisation. Nous continuons à affiner les choses dans notre partenariat avec la FNSEA et l'Inra. À combien s'élèveraient les investissements rebours permettant de renvoyer ce gaz vers le réseau de distribution ? Pour atteindre les 30 %, l'investissement nécessaire serait de 250 millions d'euros, à mettre en regard des 800 millions que nous investissons chaque année sur le réseau. Le coût est moindre que celui d'un terminal méthanier et beaucoup moins cher qu'une grande infrastructure de desserte. Plutôt que tirer de nouveaux gazoducs, comme nos homologues espagnols nous demandent de le faire à travers les Pyrénées, mieux vaut mettre en place ces compresseurs rebours, en France et dans toute l'Europe, ce qui améliorerait notre indépendance et supprimerait certaines limites à l'injection auxquelles se heurtent les promoteurs de projets de biométhane. Il reviendrait aux gestionnaires réseau de se mettre d'accord pour faire ces investissements, pour éviter les goulots d'étranglement. Sachant que la consommation d'été est limitée, on arrive vite, à défaut de compresseurs rebours dans les zones où existe un gros potentiel, à une saturation du réseau de distribution. On a réussi à limiter cette saturation en connectant des zones de distribution les unes avec les autres, mais il faut aller plus loin, d'où les trois projets pilotes que nous avons lancés avec nos collègues de GRTgaz, pour un coût, encore une fois, très modique au regard de nos investissements

annuels. À titre de comparaison, Enedis déclare investir chaque année 700 millions d'euros pour raccorder des énergies renouvelables électriques.

J'en viens à la réglementation. La loi sur les hydrocarbures a permis de réguler les stockages et toutes les capacités ont été souscrites pour l'hiver prochain. Il reste à définir de combien de stockage nous avons durablement besoin. À titre personnel, j'ai tendance à penser que dans un monde incertain, supprimer des infrastructures de stockage d'énergie existantes serait dommageable, car leur existence nous permet de faire face à toute surprise liée à un problème de réseau ou à une difficulté d'ordre géopolitique liée à l'importation en provenance de tiers fournisseurs. Il appartiendra au Gouvernement et au législateur de se prononcer.

**Mme Sophie Primas, présidente** – Merci pour vos réponses et pour votre enthousiasme.

*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.*

**Jeudi 5 avril 2018**

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

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire – Suite des conclusions à l'issue des auditions**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chers collègues, nous vous proposons aujourd'hui une nouvelle rédaction des propositions n° 1 à 3, afin de prendre en considération les remarques et les inquiétudes que vous avez exprimées lors de la trop rapide réunion du 28 mars dernier.

L'affaire dite Lactalis a montré que l'information sur l'existence des procédures de retrait et de rappel ainsi que les conditions de leur mise en œuvre avaient donné lieu à des défaillances. C'est indéniable. Elle a également mis en lumière une situation de fait, chez le fabricant, qui est bien à l'origine de la contamination.

Prises dans leur ensemble, nos propositions ne ciblent naturellement pas exclusivement un acteur de la chaîne agroalimentaire. Elles procèdent d'un souci d'équilibre entre les différents acteurs : producteurs, distributeurs ainsi que, j'insiste, les autorités de contrôle.

Plusieurs d'entre vous l'ont souligné la semaine dernière : notre pays dispose probablement de l'un des dispositifs de surveillance sanitaire les plus performants en Europe, voire au monde. Des investisseurs étrangers viennent s'installer en France précisément pour bénéficier de cette expertise. C'est pour notre industrie un avantage compétitif majeur. Le protéger de toute contre-publicité, comme celle faite par l'affaire Lactalis, c'est renforcer ce facteur d'excellence.

Par conséquent, il est indispensable que des mesures soient prises dès le stade de la production et tout au long de cette chaîne, sachant que, bien évidemment, le risque zéro n'existe pas, hélas.

Ce qu'ont montré nos auditions, c'est que Lactalis avait connaissance de l'existence de certains éléments pathogènes potentiellement dangereux pour la santé dans l'environnement de production de son usine de Craon, dont il y a tout lieu de penser qu'ils sont à l'origine de la contamination. Notre sentiment est que, si l'information avait été partagée avec l'autorité administrative, une gestion différente de cette circonstance aurait été possible. Sans être médiatisée, cette information partagée aurait peut-être permis une évaluation commune des risques et probablement une meilleure attention de l'industriel sur la totalité des lots concernés.

C'est pourquoi nous avons formulé trois propositions, destinées à favoriser la circulation d'informations entre le producteur et l'autorité administrative, sans que les données en cause aient un caractère public et sans que la communication de ces informations à l'administration conduise inévitablement à la fermeture d'une unité de production. Ce faisant, nous entendions respecter le principe établi par la réglementation communautaire en matière de sécurité des produits alimentaires selon lequel le producteur est responsable de la sécurité des produits qu'il fabrique et, à ce titre, le premier à devoir déterminer les actions qui doivent être entreprises pour que cette sécurité soit complète. L'autorité administrative n'agit ainsi que de manière supplétive, efficacement, c'est-à-dire aussi promptement que possible.

Il ne s'agit en aucun cas de surtransposer le droit européen, et encore moins d'alourdir les contraintes qui pèsent sur nos entreprises agroalimentaires. Nous cherchons simplement des voies d'amélioration, au bénéfice non seulement des consommateurs mais aussi des industriels. Il en va en effet de leur crédibilité commerciale, que nos propositions visent justement à renforcer.

Dans cet esprit, nous avons précisé les trois premières propositions. Nous n'en sommes en effet qu'au stade des propositions : il ne s'agit pour l'heure que de décrire l'objet et le périmètre de la mesure, pas de proposer une rédaction à insérer immédiatement dans un texte législatif ou réglementaire...

Proposition n° 1 : « rendre obligatoire l'information de l'autorité administrative sur les autocontrôles positifs réalisés par le fabricant qui concernent des prélèvements dans l'environnement de production, lorsque ceux-ci font apparaître, après contre-analyse, une situation présentant un risque pour la santé humaine, ainsi que sur les éléments correctifs apportés. ».

Il nous semble indispensable de conserver le principe d'une information de l'autorité administrative, non seulement des autocontrôles positifs sur les produits, mais également des autocontrôles concernant l'environnement. Cette communication serait toutefois limitée aux hypothèses où elle est pertinente pour la santé, c'est-à-dire lorsque ces autocontrôles font apparaître une situation préjudiciable à la santé humaine. Surtout, cette obligation n'interviendrait qu'après contre-analyse, c'est-à-dire en cas de risque avéré -l'expérience montre qu'il ne l'est pas, heureusement, dans la très grande majorité des cas.

Dans le cadre d'un principe de responsabilité du producteur, les éléments correctifs apportés par ce dernier devraient également être mentionnés afin que l'autorité administrative ait connaissance de l'ensemble de la situation. Il s'agit là encore de mieux faire circuler l'information, son partage avec l'administration pouvant faciliter ou valider l'adoption des mesures les plus pertinentes pour faire cesser le trouble. À nouveau, la cessation de la production est une mesure corrective parmi d'autres, mais elle ne doit pas être écartée dans toute circonstance. Elle peut être justifiée au regard de la nature du risque, mais également pour des raisons d'image commerciale.

M. Laurent Duplomb s'interrogeait sur le périmètre retenu pour les autocontrôles d'environnement de production. Les contrôles visés sont ceux qui sont le plus susceptibles d'entraîner une contamination des produits en raison de leur position dans la chaîne de production. Il ne s'agit pas de transmettre des autocontrôles positifs constatés sur le parking de l'usine. Ce périmètre sera à apprécier au cas par cas. Il pourrait être défini par les autorités sanitaires, avec les industriels, lors de l'agrément de l'usine de production, qui analyse spécifiquement chaque étape de la chaîne de production.

Proposition n° 2 : « prévoir un contrôle par l'autorité administrative, selon une périodicité à déterminer, des informations figurant dans les registres que doivent tenir les fabricants en application du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ». Cette proposition refondue vise la communication du registre que tout fabricant doit tenir à la disposition de l'autorité administrative, en application du droit européen. La périodicité devra être fixée après concertation avec les industriels et l'autorité administrative. Comme dans notre rédaction initiale, il s'agit de fluidifier la circulation de l'information. Aucune information nouvelle n'est donc exigée des entreprises. Nous voulons juste nous assurer qu'entre deux contrôles sur place, dont on a vu qu'ils étaient parfois très espacés dans le temps, l'autorité administrative dispose d'informations pertinentes.

Proposition n° 3 : « imposer aux laboratoires indépendants mandatés pour réaliser des analyses pour le compte des producteurs de signaler à l'autorité administrative les résultats non conformes à la réglementation applicable au produit, confirmés par une contre-analyse ». Cette nouvelle proposition n° 3 prévoit que les laboratoires indépendants chargés de pratiquer des autocontrôles signalent les contrôles positifs à l'autorité, mais seulement, comme dans la proposition n° 1, lorsqu'il a été procédé à une contre-analyse.

D'autres questions portaient sur le deuxième axe de nos propositions, relatif à la fiabilisation de l'information aux consommateurs en cas de procédure de retrait et de rappel des produits. M. Jean-Pierre Moga a proposé de ne faire figurer sur la liste unique recommandée dans la proposition n° 8 que les produits concernés par une procédure de retrait pour risque sanitaire. C'est bien l'objectif de cette proposition, qui ne vise que les produits concernés par des procédures de rappel, c'est-à-dire des produits dangereux pour la santé ou la sécurité des consommateurs -à l'exclusion par exemple des produits à l'étiquette ou à l'emballage non conforme à la réglementation. La liste unique ne concernera pas les produits concernés par les retraits.

M. Laurent Duplomb nous avait aussi interrogés sur la proposition n° 10, qui vise à mettre en place une procédure standardisée et graduée d'alerte dédiée aux rappels. Nous proposons un principe très clair : aux crises les plus graves doivent répondre les moyens de communication les plus efficaces. Le recours à la procédure de type « Alerte Enlèvement » serait strictement cantonné aux produits alimentaires contaminés, manifestement très

dangereux pour les consommateurs et nécessitant d'agir urgemment. Ce ne serait pas la procédure normale d'alerte -comme ne l'est pas non plus « Alerte enlèvement » pour les disparitions d'enfants.

**M. Alain Milon, président.** – Nous saluons le consensus existant sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'exécution matérielle des procédures de retrait et de rappel des produits, qui constitue le troisième axe de nos propositions.

Mme Florence Lassarade s'inquiétait à juste titre de la difficile traçabilité des échantillons de produits laissés aux cabinets médicaux. Notre proposition n° 7 renforce la traçabilité de tous les produits, y compris les échantillons. En outre, les sanctions applicables en cas de mise en mise sur le marché de produits concernés par une mesure de suspension s'appliquent également à la distribution d'échantillons à titre gratuit. Alourdir les sanctions, comme le préconise la proposition n° 17, est de nature à inciter les acteurs à assurer un meilleur suivi des échantillons.

Nous sommes d'accord avec M. Bernard Jomier, qui s'inquiétait de l'usage qui pourrait être fait des données de cartes bancaires des consommateurs. Lors des mesures de rappel de décembre 2017, les établissements bancaires avaient été sollicités pour identifier les acheteurs des produits concernés, en dehors de tout cadre juridique. Or c'est une procédure efficace à laquelle il ne faut pas hésiter à recourir en cas de crise sanitaire d'une extrême gravité. Notre proposition n° 16 vise à encadrer strictement cette pratique, en la réservant au cas de crise sanitaire grave et lorsqu'il y a bien urgence à identifier des consommateurs.

Pour répondre à la question de M. Dominique Watrin, les sanctions diffèrent selon le type des arrêtés de rappel des produits. Le non-respect de l'arrêté de rappel des produits pris par le ministre de l'économie est passible d'une amende prévue pour les contraventions de 5<sup>ème</sup> classe, soit 1 500 euros au maximum, 3 000 euros en cas de récidive. En cas de dommage causé au consommateur, la responsabilité civile, voire pénale des distributeurs, peut également être engagée devant les juridictions compétentes. Si l'arrêté de retrait et/ou rappel des produits est pris par le préfet, sa méconnaissance peut être punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

Pour un géant de la distribution toutefois, il est clair que ces sanctions ne sont pas assez dissuasives. La proposition n° 17 y remédie en punissant le manquement constaté par le distributeur d'une amende administrative dissuasive, proportionnelle à la valeur des produits mis sur le marché alors qu'ils font l'objet d'une procédure de retrait décidée par arrêté.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – M. Martial Bourquin demandait de préciser que la responsabilité du directeur de magasin est engagée en cas de mise en vente de produits concernés par une procédure de retrait. L'engagement de la responsabilité du directeur de magasin dépend de la forme juridique d'exploitation de ce dernier, selon qu'il est en exploitation directe ou en franchise. Il est difficile de poser un principe de responsabilité personnelle générale en ce domaine, sachant que, le cas échéant, la direction générale du distributeur pourra se retourner contre son proposé en cas de faute détachable de ses fonctions.

Comme le signalait M. Laurent Duplomb, le distributeur a bien une obligation de résultats concernant l'efficacité de la procédure de retrait ou de rappel. Si des défaillances sont constatées, et cela a été le cas dans l'affaire Lactalis, les sanctions qui lui sont applicables doivent être réellement dissuasives. C'est tout l'objet de la proposition n° 17.

En revanche, il faut rappeler que le producteur doit légalement s'abstenir de mettre sur le marché des produits impropres à la consommation. Il doit donc assumer sa responsabilité puisqu'il est à l'origine du déclenchement de la procédure de retrait. Que les opérations de retrait soient mises à sa charge n'a en soi rien de choquant, sous réserve que les pénalités prévues ne soient pas abusives, ce qui constituerait alors une pratique commerciale prohibée.

**M. Alain Milon, président.** – Voici quelles sont nos propositions. J'insiste : l'obligation de résultats concerne le fabricant, les agences, les distributeurs, et personne d'autre.

**M. Marc Daunis.** – Voilà dix-sept propositions particulièrement pertinentes.

L'autorité administrative doit intervenir aussi promptement que possible, avez-vous dit. Je crains à cet égard que la formulation de la première proposition ne soit pas assez claire : « rendre obligatoire l'information de l'autorité administrative sur les autocontrôles [...] ainsi que sur les éléments correctifs apportés » peut conduire le fabricant à n'informer l'administration qu'après réalisation de l'analyse, de la contre-analyse et des mesures correctives. « Rendre obligatoire une information immédiate de l'autorité administrative » serait plus adéquat. Une fois l'information transmise, on peut faire confiance aux autorités administratives pour que les correctifs soient apportés !

Ne vaut-il pas mieux, en outre, préciser « présentant un risque potentiel pour la santé humaine » ? Le champ couvert serait ainsi un peu plus large.

**M. Alain Milon, président.** – Une réaction immédiate est obligatoire en cas de risque pour la santé humaine dans la chaîne de production. Mais en l'espèce, nous parlons de risque dans l'environnement de production. Demander alors une contre-analyse est plus prudent.

**M. Marc Daunis.** – Je ne suis pas contre une seconde analyse. Mais il conviendrait de cibler les risques les plus larges possibles.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – « Risque potentiel » me semble être un pléonasme : un risque, par nature, est potentiel. De plus, nous reprenons là la terminologie européenne.

**M. Marc Daunis.** – Me voilà rassuré !

**M. Bernard Jomier.** – Le « risque potentiel », c'est un peu comme les « perspectives d'avenir », que l'on trouve à longueur de rapport !

La proposition n° 1 initiale a été heureusement modifiée. La distinction entre les différentes situations est plus claire. Mais la chaîne d'actions à conduire reste longue. De plus, que veut dire « après contre-analyse » ? Qui la réalise ? Une contre-analyse négative invalide-t-elle définitivement une première analyse positive ? La réponse est évidemment non. Si après une biopsie de prostate positive, vous obtenez une biopsie négative, je ne vous conseille pas, chers collègues, de vous réjouir !

Deuxième problème : « une situation présentant un risque pour la santé humaine ». Si cela n'a pas été signalé, qui en décide ? Le fabricant ? C'est le rôle des autorités sanitaires ! Heureusement, cette situation est rare, mais il y a là un problème.

Enfin, je rejoins Marc Daunis : attendre que les éléments correctifs aient été apportés allonge considérablement la procédure d'information. Dans l'affaire Lactalis, la bactérie n'était heureusement pas grave, mais avec une telle procédure, les enfants contaminés auraient été nombreux, car l'alerte sanitaire n'aurait pas fonctionné.

**M. Martial Bourquin.** – Revenons à l'essentiel. Des autocontrôles n'ont pas été contrôlés, et des problèmes sont survenus dans une entreprise. Que la chaîne ait été défaillante est préjudiciable pour l'entreprise, mais surtout pour la santé humaine. Ce n'était pas grave en l'espèce, mais cela pourrait l'être, et extrêmement. Ces propositions introduisent d'abord la nécessité de procéder à une contre-analyse qui confirme ou non l'existence d'un problème. Ensuite, des dispositions doivent être prises pour retirer le produit. En outre, la DGCCRF doit avoir les moyens de faire son travail : c'est l'objet de la proposition n° 5. L'obligation de signaler les autocontrôles est une autre amélioration importante.

Demain, compte tenu des accords de libre-échange en cours de négociation, les produits ne seront pas fabriqués selon les mêmes normes que les nôtres. La procédure devra être irréprochable !

S'agissant des sanctions, je reste totalement sur ma faim. Le maire qui laisse ouverte une piscine qui n'est pas aux normes est passible, lui, de sanctions beaucoup plus lourdes ! Il faut rendre les sanctions plus dissuasives.

**M. Daniel Gremillet.** – Il est important que nos commissions soient rassemblées et que l'on participe au même rythme à ces auditions. J'apprécie que l'on prenne du temps sur ces sujets, car nous devons bien mesurer les conséquences de ce que nous sommes en train de faire, qui va au-delà de la réglementation européenne et touche à la vie des entreprises.

La proposition n° 1, je le rappelle, concerne les autocontrôles. Je précise à l'attention de ceux qui ne savent pas comment les choses fonctionnent qu'un contrôle positif donne automatiquement lieu non pas à une, mais à des contre-analyses, et heureusement ! Au quotidien, dans une entreprise qui se respecte, il y a déjà plus d'autocontrôles que de contrôles. Cette proposition n° 1 est fondamentale, car nous sommes sur le point de rendre obligatoire la contre-analyse des prélèvements dans l'environnement. S'aligner sur les exigences relatives aux prélèvements sur les produits est une avancée majeure.

Les conditions du prélèvement et ses conditions de transport font que la marge d'erreur n'est jamais nulle. D'où l'intérêt d'une contre-analyse -pas forcément dans le même laboratoire.

La proposition n° 12 est importante. Nous devons obtenir les évolutions techniques permettant le blocage en caisse. C'est pour l'heure compliqué, mais c'est le meilleur moyen de procéder.

Enfin, exigeons la même chose des entreprises françaises, européennes, et extra-européennes, pour rester cohérents avec ce que nous avons récemment voté à l'unanimité au Sénat dans la résolution européenne sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part.

**M. Laurent Duplomb.** – Je me félicite de cette nouvelle rédaction, surtout des trois premières propositions, qui tient compte des mises en garde que j’avais formulées la semaine dernière.

Ayons cependant confiance en nos industries agroalimentaires. Si elles étaient toutes désireuses de menacer la santé publique, nous n’aurions pas réduit à presque zéro le nombre de décès par intoxication alimentaire, qui était d’environ 15 000 en 1950. Nous devons certes faire en sorte que le problème rencontré récemment ne se reproduise pas, mais surtout faire preuve de pragmatisme, en étant aussi efficaces que prudents. N’oublions pas, en outre, que nous sommes dans une économie ouverte : imposer des contraintes presque insurmontables à nos entreprises les pénaliserait par rapport à la concurrence étrangère.

Ces nouvelles propositions me conviennent, et je me réjouis que nous soyons parvenus à les faire évoluer en ce sens. Voilà qui illustre l’intérêt d’avoir des sénateurs qui ne soient pas tous coulés dans le même moule – ce qui n’est pas le cas de la haute administration ni de ceux qui veulent nous imposer des choses qu’ils ne connaissent pas...

**M. Michel Raison.** – Je confirme, puisque nous parlons de produits laitiers, que nous ne sommes pas tous moulés à la louche !

Qu’entend-on, dans la proposition n° 8, par « mieux communiquer » ? Dans ces affaires, la communication est fondamentale pour rétablir la confiance, mais mieux communiquer n’est jamais loin de trop communiquer...

Voilà quelques années que je suis parlementaire. Nous ne cessons de nous plaindre de la complexité de notre réglementation, mais nous entendons la renforcer à chaque dysfonctionnement ! Un Gouvernement – que je soutenais – nous a même conduits à légiférer après l’attaque d’un enfant par un chien, alors que les chiens n’ont jamais eu le droit de mordre les enfants... Dans le dossier qui nous préoccupe, les règles n’ont pas été respectées ! Commençons par trouver des solutions pour bien faire appliquer la loi, en renforçant les moyens de la DGCCRF par exemple, qui ferait mieux de se concentrer sur ces dossiers, et évitons de tomber dans le travers consistant à produire de nouvelles réglementations.

**M. Fabien Gay.** – Ces propositions me conviennent. Je regrette simplement que nous n’ayons pas auditionné les laboratoires de contrôle. En lisant la presse, on apprend que les acteurs chargés des autocontrôles dans cette usine en vivaient à 95 %. Cette dépendance à cette usine Lactalis a pu conduire, la pression du client devenant trop forte, à un relâchement de la vigilance. C’est un sujet sur lequel nous ferions bien de nous pencher.

Pour le reste, je rejoins mes collègues : revenons à l’essentiel. La chaîne marche bien lorsque le produit est concerné, moins lorsqu’il s’agit de son environnement. En l’espèce, il y a eu deux autocontrôles, un sur un balai, un autre sur le sol, et le produit a malgré tout été touché. Les propositions vont dans le bon sens.

Je me félicite aussi de la proposition n° 5, qui vise à redonner les moyens aux administrations de fonctionner. L’audition de la DGCCRF a été édifiante : ses moyens diminuent depuis dix ans... Forcément, à un moment, le système craque.

Nouveau sénateur, je m’interroge enfin sur la suite concrète qui sera donnée à nos réflexions. Nous serons heureux de continuer à participer à tous les travaux communs à nos deux commissions.

**M. Marc Daunis.** – Le pléonasme peut être une faute de français, mais aussi une figure de style... Je n'insisterai toutefois pas sur la définition du risque.

J'insiste en revanche sur l'information de l'autorité administrative : elle doit être immédiate. Je connais un peu les procédures de contrôle et d'autocontrôle, pour avoir quelques industries chimiques dans ma circonscription... L'intervention rapide est fondamentale ! Il ne s'agit pas de mettre ces informations sur la place publique, mais de les transmettre à l'autorité administrative, compétente pour juger des suites à donner.

Nos modes de production et de contrôle sont exemplaires dans le monde, cela a été rappelé. Toutes les entreprises ne fautent pas, mais il en suffit d'une pour jeter le soupçon sur les autres. D'où ma proposition, très simple : ajouter « immédiate », à titre de garantie. Je ne le proposerai naturellement pas s'il était question d'informations rendues publiques.

**Mme Patricia Schillinger.** – De nombreuses entreprises transfrontalières font leurs courses en France : ne faudrait-il pas préciser la proposition n° 9 relative à la diversification des canaux de communication pour en tenir compte ?

**M. Michel Forissier.** – Les crises alimentaires nous conduisent souvent à envisager de légiférer. On se rend toutefois compte après examen que la part des incidents, rapportée au volume de produits distribués, est très faible – quoique toujours trop grande ! Que l'on améliore les procédures pour éviter les dysfonctionnements, soit. Mais je ferai observer, songeant aux travaux que nous menons simultanément sur la formation professionnelle, que les dysfonctionnements sont souvent liés à une insuffisance de la formation continue en lien avec les techniques et les technologies. La mise à niveau du personnel peut se révéler essentielle pour faire respecter à la lettre les nouveaux protocoles.

Jouons plutôt le pari de la confiance. Les entreprises ont des obligations de résultat. Multiplier les contrôles exercés dans les moindres détails par les autorités administratives augmenterait le coût de fonctionnement de l'État. Mettons l'accent sur le préventif, plus que sur le curatif.

**M. Daniel Gremillet.** – Le texte que nous examinons concerne non seulement Lactalis, mais l'ensemble des produits alimentaires ! Il faudra donc le décliner. Or le secteur laitier, avec celui de la viande bovine, est l'un des plus armés en matière d'analyse...

Il ne s'agit pas, avec la proposition n° 1, d'aller plus loin en matière d'autocontrôle qu'en matière de contrôle, mais d'aligner les procédures. Le temps nécessaire pour informer l'administration ne sera pas plus long ! En l'état, le texte est équilibré : ne décourageons pas l'autocontrôle...

Nous ne sommes pas en train de juger telle entreprise, mais d'apporter des réponses aux consommateurs et à la société. Consolidons les autocontrôles, y compris sur l'environnement, faute de quoi nous régresserons.

**M. Alain Milon, président.** – Le docteur Jomier a raison : qu'un prélèvement négatif suive un prélèvement positif n'invalide pas ce dernier pour autant... Sauf que la contre-analyse se ferait sur le même échantillon que la première analyse !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour répondre à Marc Daunis sur la première proposition, je propose de remplacer « ainsi que les éléments correctifs apportés » par « ainsi que les éléments correctifs envisagés ou apportés ».

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur Bourquin, la responsabilité pénale peut déjà être engagée : cela semble assez précis.

Monsieur Raison, notre document contient très peu de dispositions de nature législative. Les autorités sanitaires ne communiquent jamais sur le nombre de contrôles réalisés, ni sur le nombre de contrôles négatifs. La proposition n° 6 vise à mieux communiquer notamment sur la qualité des contrôles sanitaires.

Monsieur Gremillet, la question des produits étrangers vendus en France pourrait être abordée non dans les propositions mais dans le rapport que nous publierons.

Monsieur Gay, je regrette également que nous n'ayons pas entendu les laboratoires de contrôle. Ne suspendons pas pour autant la publication de nos propositions : nous pourrions toujours les auditionner ultérieurement. S'agissant des transfrontaliers, madame Schillinger, un dispositif existe déjà auprès des clients du distributeur ou du fabricant, informés par d'autres canaux.

Peu de propositions étant de nature législative, je propose que nous les présentions aux différents ministères concernés ; notre action pourrait se traduire, le cas échéant, par des modifications de réglementation ou de circulaires.

**M. Marc Daunis.** – Lorsque nous avons travaillé sur le projet de loi de simplification du droit de l'urbanisme, nous avons distingué les propositions à caractère législatif et les propositions de nature réglementaire. Nous pourrions faire de même, communiquer sur le caractère positif des adaptations normatives que nous préconisons et démontrer ainsi la capacité des parlementaires à corriger pragmatiquement les dysfonctionnements lorsqu'ils surviennent.

**Mme Sophie Primas, présidente.** –Je vous remercie.

*La réunion est close à 12 heures.*



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

Mercredi 28 mars 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

### **Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Dialogue stratégique avec le Conseil de la Fédération de Russie – Communication**

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Je vous présente maintenant la contribution de notre commission au rapport conjoint que nous avons engagé avec la commission homologue du Conseil de la Fédération de Russie. J'ai associé à ce travail Robert del Picchia et Gisèle Jourda, membres de la délégation conduite à Moscou l'année dernière par Jean-Pierre Raffarin, où avait germé l'idée de ce rapport conjoint.

Au cours des dernières heures, nos collègues du Conseil de la Fédération ont souhaité, à la lecture de notre partie du rapport qu'ils estimaient peut-être un peu dure, ajouter des paragraphes complémentaires à leur propre contribution que j'ai demandé à recevoir avant ce vendredi à midi. Il aurait été impensable de tenir notre réunion du 5 avril sans disposer des passages dûment stabilisés et avalisés. Grâce aux talents de négociateur de M. del Picchia, nous devrions recevoir rapidement ce complément. La réunion du 5 avril donnera sans doute lieu à des échanges assez vifs...

Je vous transmets également, avec cette communication, un mémorandum de l'ambassade de Russie concernant l'affaire de Salisbury. Des questions précises y sont posées sur les analyses effectuées par les Britanniques. Cette affaire crée une tension sans précédent : plus de cent diplomates russes ont été expulsés, dont soixante par les États-Unis et quatre par la France. Certains pays ne se sont pas joints au mouvement, comme la Belgique, le Luxembourg ou la Grèce.

Nous réaffirmons dans ce rapport, en pleine concertation avec M. le président du Sénat et notre diplomatie gouvernementale, notre volonté de maintenir le dialogue, ne serait-ce qu'en préparation de la visite du Président de la République en Russie. Cela n'empêche pas de dire nos vérités, et je vous invite à le faire auprès de nos amis russes, comme nous l'avons fait récemment devant l'ambassadeur turc. Notre discours converge avec celui du Président de la République : la Russie doit prendre tout son rôle de puissance, notamment dans le règlement des grands conflits, mais elle doit respecter davantage le droit international – je pense à l'annexion de la Crimée, au conflit en Ukraine, aux armes chimiques... Pour la première fois, en expulsant des diplomates, un très grand nombre de pays ont envoyé un message commun à la Russie.

J'étais ce week-end à Vilnius pour la réunion de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Les Litvaniens indiquent avoir subi 56 000 cyberattaques des Russes pour la seule année 2017. Ces derniers seraient allés jusqu'à intervenir directement dans le journal télévisé, supprimant une partie des propos du journaliste pour le remplacer par un extrait qu'ils avaient eux-mêmes produit. Ils arriveraient même à créer de toutes pièces des extraits vidéo mettant dans la bouche de dirigeants des propos qu'ils n'ont pas prononcés ! Nous nous sommes aussi rendus à la frontière biélorusse, où les soldats d'un côté et de l'autre sont dans un rapport de mille pour un...

**M. Robert del Picchia.** – Les relations politiques constituent le volet le plus difficile de nos relations et se focalisent sur deux crises majeures : l'Ukraine et la Syrie. Face à la déstabilisation russe en Ukraine et la violation de l'intégrité territoriale de ce pays souverain, la France a pris, avec les autres pays européens, des sanctions contre la Russie, car il n'y avait pas d'autres manières de réagir à cette agression.

La crise en Syrie a constitué à partir d'octobre 2015 un autre abcès de fixation de nos désaccords, alors même que l'objectif de lutte contre le terrorisme djihadiste paraissait devoir nous rapprocher : l'appui russe à une reconquête brutale du pays par le régime et l'attitude de blocage de la Russie aux Nations unies alimentent depuis deux ans nos dissensions. Sur ces deux dossiers, les progrès enregistrés sont maigres, pour ne pas dire inexistantes. Aussi avançons-nous deux propositions.

Concernant l'Ukraine : explorons l'idée russe, qui aurait apparemment le soutien ukrainien, d'une opération onusienne de maintien de la paix dans le Donbass, pour tenter de sortir d'un face-à-face qui ne produit rien, et enclencher – enfin ! – la mise en œuvre des accords de Minsk.

Concernant la Syrie : la priorité est, bien sûr, d'obtenir que cessent les bombardements et les atteintes inacceptables dont sont victimes les populations. Mais au-delà, il est nécessaire d'ouvrir la voie à un règlement politique du conflit. Nous proposons donc que le comité chargé d'élaborer une nouvelle Constitution pour la Syrie, qui est un des rares acquis du Congrès russe de Sotchi en février dernier, soit rapidement mis en place dans le cadre du processus de Genève et étroitement articulé avec la mise en œuvre de la résolution 2254.

Les questions liées à la sécurité européenne constituent un autre chapitre important de notre rapport.

Depuis la crise ukrainienne, les tensions militaires se sont exacerbées dans la partie orientale de l'Europe, dans un contexte de militarisation accrue et d'affaiblissement des instruments de sécurité collective hérités de la fin de la guerre froide. Les rapports Russie-OTAN sont, bien sûr, au cœur de ces tensions, qui recèlent un important potentiel de déstabilisation et d'escalade. C'est pourquoi nous plaidons, comme déjà dans notre rapport de 2015, pour l'organisation, à moyen terme, avec la Russie d'un « sommet sur la sécurité européenne », dont le but serait de favoriser une compréhension commune des menaces et des tensions, de relancer les régimes européens de maîtrise des armements et de réaffirmer notre attachement aux principes fondamentaux de droit international énoncés, notamment, dans l'Acte final d'Helsinki.

S'agissant, enfin, de nos relations économiques avec la Russie, elles restent denses et variées, malgré le contexte politique et les sanctions. Il est intéressant de noter

qu'aucune entreprise française n'a quitté ce marché, la France étant même devenue, depuis cette date, le premier investisseur étranger en flux. Les entreprises françaises constituent aussi le premier employeur étranger dans ce pays. Il existe cependant – nous le soulignons – des marges de progression, pour partie liées à la levée conditionnée des sanctions, mais pas seulement : la simplification des procédures et de la réglementation sur le marché, ainsi que le « climat des affaires » sont aussi des paramètres importants.

**Mme Gisèle Jourda.** – J'évoquerais, quant à moi, les processus d'intégration régionale, les relations culturelles et humaines et la coopération décentralisée, sur lesquelles il faut insister aussi, car cela constitue un aspect positif. Notre démarche mérite d'être approfondie quel que soit le contexte. Ne baissons pas la garde face à la difficulté !

En ce qui concerne les processus d'intégration régionale, le message sur lequel nous insistons fortement est qu'il faut éviter que s'instaure une concurrence entre l'Union européenne et l'Union eurasiatique qui s'est créée en janvier 2015 autour de la Russie. Les pays du « voisinage partagé » doivent être libres de rejoindre les espaces régionaux qu'ils souhaitent et ne devraient pas se voir imposer des choix binaires et exclusifs, comme ce fut le cas pour l'Ukraine. Voilà deux ans, nous avons plaidé auprès de la Commission pour que les pays ayant signé des partenariats avec l'Union eurasiatique puissent aussi signer des partenariats avec l'Union européenne, et nous avons été entendus.

Il faut faire en sorte que les accords qui leur sont proposés n'empêchent pas une appartenance simultanée à des accords différents, ces pays ayant vocation à être des passerelles.

S'agissant des liens culturels et humains entre nos deux pays, ils sont, depuis longtemps, particulièrement riches et n'ont pas été affectés récemment. C'est un fait, il existe entre nos deux peuples, des affinités culturelles et un attachement réciproque, résultant notamment d'une longue histoire commune.

Dans le rapport, nous souhaitons que nos deux pays s'épaulent mutuellement pour favoriser l'apprentissage du russe et du français, et nous rappelons la nécessité de promouvoir les échanges à tous les niveaux, y compris, le moment venu, et sous réserve de réciprocité, par un régime d'exemptions de visas de court séjour.

Enfin, nous encourageons bien sûr la montée en puissance du « dialogue de Trianon » entre les sociétés civiles, lancé à la suite de la rencontre de nos deux présidents à Versailles en mai 2017. Comme vous le savez, ce dialogue vise à susciter, au moyen de plateformes numériques, des échanges directs entre les citoyens russes et français et à faire émerger de cette manière des projets venant d'en bas sur des thèmes non politiques comme le premier qui a été choisi, la « ville du futur ».

Un mot, pour finir, de la coopération décentralisée, un champ de notre relation qui mérite d'être développé.

En effet, les coopérations en place sont encore peu nombreuses et insuffisamment dynamiques, sans doute en raison des approches assez différentes qu'en ont nos deux pays. Nous souhaitons notamment sensibiliser nos homologues à l'intérêt d'échanges entre collectivités qui ne seraient pas uniquement à visée économique, mais également tournés vers la jeunesse, l'environnement, l'éducation et d'autres sujets encore...

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Vous le voyez, notre démarche est équilibrée. Nous constatons les éléments positifs et nous n’occultons aucune des difficultés : ingérence dans les processus électoraux, cyberattaque, Crimée, Donbass, Syrie ; ces sujets sont posés. Mais nous voulons les dépasser par le dialogue, car la Russie sera incontournable pour le règlement des conflits.

J’espère que nos homologues vont nous remettre leurs compléments rapidement et que nous ne devons pas reporter *sine die* la publication de ce rapport, qui constitue une première. Je le répète, j’ai été très attentif au respect de la méthodologie permettant à chacun de s’exprimer tout à tour sur chaque sujet.

*La commission donne acte de sa communication à M. Christian Cambon et en autorise la publication sous la forme d’un rapport conjoint avec la commission homologue du Conseil de la Fédération de Russie.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – J’ai souhaité qu’un représentant de chaque groupe politique puisse participer jeudi prochain à notre réunion conjointe au Sénat avec la délégation du Conseil de la Fédération.

### Questions diverses

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, la Conférence des Présidents du 4 avril prochain va fixer le calendrier d’examen de la loi de programmation militaire.

Le Sénat devrait l’examiner en séance publique le mardi 22 mai à compter de 14h30. En conséquence, notre commission se réunira pour l’examen du rapport et l’établissement du texte de la commission le 16 mai ; et pour l’examen des amendements de séance, nous aurons la joie de nous retrouver le mardi de pentecôte 22 mai au petit matin, afin d’être en mesure de donner nos avis sur les amendements avant le début de la séance publique.

L’examen du texte devrait débiter en séance le mardi 22 mai à 14h30, avec suite le soir, puis continuer le mercredi 23 mai à 16h30 et le soir, avec une suite éventuelle le jeudi 24 mai à 10h30 et 16h15. Il y aurait un scrutin solennel le mardi 29 mai en début d’après-midi.

Enfin, je vous informe que les prochaines Universités d’été de la défense auront lieu les 10 et 11 septembre à Satory, près de Versailles, et à l’école militaire, à Paris, sur le thème : « Réussir la LPM : innover, s’engager, coopérer ». Ce thème et ce lieu, choisis par la ministre des armées, doivent permettre de mettre en valeur les thématiques de l’Europe, de la jeunesse, et de l’innovation. Je demanderai naturellement à l’organisateur, CEIS, de mettre nos rapports d’information à l’honneur lors des traditionnels ateliers de travail. Je vous engage à y participer nombreux.

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Joël Barre, délégué général à la direction générale de l'armement (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 10.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

### **Nomination de rapporteurs**

**La commission nomme rapporteurs :**

M. Richard Yung sur projet de loi n° 211 (2014-2015) autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les interprétations et exécutions audiovisuelles ;

M. Robert Laufoaulu sur le projet de loi n° 97 (2016-2017) autorisant l'adhésion de la France à la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale pour son application à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

## Questions diverses

**M. Christian Cambon.** – Mes chers collègues, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ont reçu ce matin des représentants de l'opposition vénézuélienne, qui ont été reçus à l'Élysée avant de tenir une réunion publique à Sciences Po.

Le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale proposent la création d'un Comité de liaison et de soutien entre les Commissions des Affaires étrangères du Parlement français et de l'Assemblée nationale vénézuélienne, avec trois objectifs principaux : mobiliser les solidarités parlementaires en France et en Europe pour la défense de la démocratie au Venezuela ; suivre au plus près l'évolution de la situation ; encourager le gouvernement vénézuélien à s'engager dans la voie d'une médiation avec l'opposition.

Sauf opposition, MM. Hugues Saury, André Vallini et Olivier Cigolotti feront partie de ce comité de suivi, avec trois députés. Il en est ainsi décidé. Ils nous tiendront au courant de l'évolution de la situation en vue des élections présidentielles du 20 mai.

Je vous remercie.

*La séance est close à 16 h 55.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 28 mars 2018**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociale et des affaires économiques, sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire, en commun avec la commission des affaires économiques**

*Le compte rendu de cette réunion est consultable à la rubrique de la commission des affaires économiques.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Réforme de l'assurance chômage - Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, Jean-Michel Pottier, vice-président et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, la commission des affaires sociales entame ses travaux sur le deuxième grand texte social du quinquennat, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », dont un premier avant-projet a été transmis au Conseil d'État. Nous ne disposons pas encore de ce texte, qui devrait être adopté prochainement en Conseil des ministres, mais nous en avons eu la primeur par un journal du soir.

Nous accueillons ce matin Mme Patricia Ferrand, présidente du bureau de l'Unédic (élue CFDT), M. Jean-Michel Pottier, troisième vice-président représentant la CPME, et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, pour évoquer la réforme annoncée de l'assurance chômage.

Cette audition s'articule autour de trois thématiques.

Le premier est celle du périmètre et du contenu de l'assurance chômage, après l'annonce de l'élargissement du champ de l'indemnisation du chômage des personnes démissionnaires et son extension aux travailleurs indépendants. Le Gouvernement souhaite « garantir une assurance chômage plus universelle et plus juste ». Vous pourrez nous éclairer sur le contenu des discussions et sur votre vision de l'évolution à venir des droits à indemnisation du chômage.

Dans un second temps, nous nous intéresserons au financement et à la situation financière de l'assurance chômage. Les résultats des comptes sociaux se sont révélés meilleurs que prévu. Vous nous exposerez l'impact de ces résultats sur la trajectoire du solde et de la dette de l'Unédic.

Le Gouvernement envisage par ailleurs le remplacement des cotisations salariales par l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction de la CSG, alors que l'exonération de ces cotisations est actuellement compensée par de la TVA. Vous nous direz, si vous le souhaitez, ce que ce mode de financement vous inspire.

Enfin, des modifications substantielles sont envisagées sur la gouvernance de l'assurance chômage. Quelques rappels ne seront sans doute pas inutiles sur la place et le rôle de l'État dans le schéma actuel, où les partenaires sociaux se voient déléguer par la loi la responsabilité de déterminer les modalités d'indemnisation.

Sur tous ces sujets, vous avez la parole pour un premier temps d'exposé, avant que je ne la donne à notre rapporteure, notre collègue Frédérique Puissat, puis aux commissaires, à propos du volet relatif à l'assurance chômage.

**Mme Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic.** – Mesdames et messieurs, je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre invitation. C'est une première dans ce format, même si les relations entre l'Unédic et le Sénat sont régulières, notamment lorsqu'il s'agit d'évoquer les questions financières.

Nous sommes dans un temps particulier, puisque nous n'avons pas la version définitive du projet de loi. Malgré tout, le ministère a fait quelques annonces aux partenaires sociaux il y a quinze jours. On a donc un document assez détaillé sur le contenu du projet de loi -même s'il n'est pas très précis.

Je tiens également à préciser notre positionnement. Vous allez sans doute solliciter les organisations syndicales et patronales pour connaître leurs analyses sur le projet de loi. L'Unédic est un organisme paritaire. Sa gouvernance ne devrait pas être modifiée par le projet de loi. Nous sommes gestionnaires du régime d'assurance chômage. Nous jouons le rôle d'experts auprès des partenaires sociaux. Nous les éclairons techniquement et juridiquement, pour bien gérer ce régime et prévoir les conséquences des évolutions législatives proposées.

Ces évolutions touchent des sujets éminemment politiques. Nous avons eu une discussion hier en bureau. Nos positions sont extrêmement partagées quant aux évolutions proposées. Notre but sera ici de vous éclairer sur les analyses que nous partageons, mais la parole sera bien évidemment donnée en premier aux organisations syndicales et patronales s'agissant des sujets les plus politiques.

Les principes que partagent unanimement les partenaires sociaux concernent dans un premier temps le rôle de stabilisateur économique et social de l'assurance chômage, qui reste un régime qui protège le niveau de revenu des salariés lorsqu'ils perdent leur emploi, et qui permet, notamment pendant les périodes de crise, de soutenir également le niveau de consommation dans l'ensemble de l'économie française. Ce rôle de stabilisateur économique et social est donc extrêmement important.

Le deuxième principe fort que nous partageons concerne le caractère contributif et assurantiel qui est encore aujourd'hui celui du régime. Celui-ci assure un revenu de

remplacement lié au niveau de salaire antérieur. C'est sur la base de ce salaire que sont calculées les cotisations. Un financement par l'impôt et les cotisations sociales change donc la nature et le sens du régime.

Le troisième principe auquel nous sommes fortement attachés est le paritarisme. La loi délègue aux partenaires sociaux la définition des règles d'indemnisation et des taux de cotisation du régime. Dans un deuxième temps, les partenaires sociaux délèguent la gestion de ce régime à l'Unédic. L'Unédic a pour mission de mettre en œuvre l'accord des partenaires sociaux, entre-temps agréé par l'État.

L'Unédic assure la bonne gestion du régime. Dans la mesure où les règles sont décidées par la négociation entre les partenaires sociaux, la gestion paritaire est relativement apaisée.

Dans tous les cas, gestion paritaire et négociation des règles nous semblent extrêmement importantes. Les représentants des entreprises et des salariés adaptent très régulièrement, depuis soixante ans, les règles à la situation du marché du travail.

En second lieu, la situation financière de l'assurance chômage est marquée par la dizaine d'années de crise que nous avons vécues.

L'assurance chômage est très liée aux cycles conjoncturels. Dès lors que la croissance économique est bonne, on collecte plus de cotisations et on indemnise moins de personnes. Inversement, en période de crise, on collecte moins de cotisations et on doit réaliser davantage de dépenses.

Cela peut sembler une lapalissade, mais il est extrêmement important de comprendre que ce régime n'est pas comme les autres régimes de protection sociale : il est vraiment lié aux cycles conjoncturels, et l'un des objectifs des partenaires sociaux pendant la négociation est de mettre en place des mesures contracycliques, afin que le régime puisse assumer des dépenses en période de crise. Ceci explique le niveau d'endettement après dix années difficiles.

Depuis les dernières négociations de 2014 et 2017, où l'on présentait déjà une amélioration de la situation économique, les conventions ont permis de réduire le déficit de 1,5 milliard d'euros chaque année. L'équilibre financier devrait être atteint fin 2019. Les conditions de celui-ci à moyen terme ont été complètement rétablies.

Le niveau de la dette est extrêmement élevé après dix années de crise, mais voit son coût complètement maîtrisé par le régime. La dette, fin 2019, devrait atteindre 36 milliards d'euros, soit l'équivalent de onze mois de recettes.

Les partenaires sociaux se sont attachés à comprendre l'origine de la dette. Il est important de vous alerter sur ce point : cette dette comporte deux dimensions. Elle est la conséquence pour moitié de la crise économique, qui sera résorbée très facilement dans la phase positive du cycle économique, et de décisions publiques prises bien avant 2009.

La problématique du financement des travailleurs transfrontaliers dépasse largement l'Unédic et dépend des accords de refinancement avec les États voisins. Cela peut paraître anecdotique, mais représente environ 600 millions d'euros de pertes par an, qui expliquent une grande partie de la dette sur dix ans.

Je rappelle également que l'Unédic finance les deux tiers du budget de Pôle emploi, ce qui représente environ 3,5 milliards d'euros par an, soit 10 % de nos recettes annuelles. Ce montant est beaucoup plus important que ne l'était la part des dépenses dites actives, en 2008, lors de la création de Pôle emploi.

Les charges de la dette sont complètement maîtrisées. Elles représentent aujourd'hui 1 % des recettes de l'assurance chômage. On peut donc assumer cette charge. Par ailleurs, la remontée des taux d'intérêt à venir ne présente pas de risques pour l'Unédic.

La dette est garantie chaque année par l'État, mais l'objectif des partenaires sociaux a toujours été de ne pas avoir à l'activer durant les dix années de crise.

Le troisième temps de mon intervention concernera la réforme de l'assurance chômage en cours.

Je formulerai mes remarques sur la base de l'accord que les partenaires sociaux ont signé le 22 février dernier, qui permettra d'éclairer les évolutions proposées dans le projet de loi.

Quatre thèmes ont essentiellement retenu notre attention.

L'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires est un point sur lequel on a beaucoup réfléchi paritairement. Le Gouvernement reprendrait d'ailleurs la plupart de ces réflexions.

Si, dans le principe, l'assurance chômage bénéficie à ceux qui sont privés involontairement d'emploi, il existait déjà dans les règles un certain nombre de cas prévus pour prendre en charge les démissionnaires. Il s'agissait donc pour nous de réfléchir non pas à un cas supplémentaire mais de façon adaptée aux réalités du marché du travail, sans provoquer d'effets d'aubaine ni donner à penser à certaines personnes, surestimant leurs chances, qu'elles pourraient retrouver un emploi après une démission.

Cela peut évidemment être une très bonne chose dès lors qu'un projet professionnel est identifié et accompagné. C'est sur cet axe que les partenaires sociaux ont trouvé pertinent d'élargir le bénéfice de l'assurance chômage aux démissionnaires.

Il s'agit bien aujourd'hui d'ouvrir l'assurance chômage aux salariés qui démissionneraient, alors même qu'ils sont en train de construire un projet professionnel et qu'ils ont essayé de mobiliser l'ensemble des dispositifs en cours de contrat de travail. C'était une revendication forte des organisations syndicales.

Il existe toute sorte de congés pour préparer son projet professionnel. Démissionner constitue un choix très fort pour un salarié. Il est plus sécurisant pour lui de prendre un congé, de préparer son projet professionnel, qui peut échouer ou non, et de conserver son contrat de travail.

L'idée était aussi que certaines personnes, qui retrouvent facilement un emploi parce qu'elles ont moins besoin d'accompagnement, n'abusent pas du système, les finances n'étant pas extensibles. Il ne s'agit pas de faire bénéficier d'un droit davantage de personnes au détriment de celles qui perdent involontairement leur emploi.

Une fois ces principes posés, les partenaires sociaux ont estimé, notamment grâce à l'Unédic, le coût de cette mesure. Ils ont retenu une condition de sept ans de travail continu avant la démission pour pouvoir bénéficier de ce dispositif, et ont décidé de ne retenir que les projets nécessitant une formation longue.

La création d'entreprise a été exclue par les partenaires sociaux, car il existe plusieurs dispositifs de l'assurance chômage, comme l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise), qui permet de mobiliser une partie du capital des droits, ou encore le cumul entre allocation et revenu d'emploi, qui permet d'aider les créateurs d'entreprise.

Le Gouvernement, dans le projet de loi, pour ce qu'on en sait, retiendrait quant à lui cinq ans de travail avant la démission et prendrait en compte les projets de création d'entreprise en sus de ce que nous avons prévu.

L'Unédic a fait des estimations du coût supplémentaire qui interviendrait à la suite de ces décisions. La proposition des partenaires sociaux s'élève à une dépense comprise entre 180 millions d'euros et 330 millions d'euros. On n'a aujourd'hui que peu de détails, et ces estimations sont extrêmement délicates à réaliser, faute de référentiel.

Avec la solution du Gouvernement, le coût serait probablement supérieur d'au moins 50 %.

S'agissant des indépendants, les partenaires sociaux ont retenu deux problématiques. Ils ont pris acte du fait que le Gouvernement a saisi les partenaires sociaux en indiquant que le nouveau droit des indépendants ne devait pas conduire à mettre en place une contribution sociale supplémentaire.

Dès lors, les partenaires sociaux ont considéré, en l'absence de cotisation sociale, qu'il s'agissait d'un dispositif de solidarité qui relève de la responsabilité de l'État et non de l'assurance chômage.

Ils ont également examiné la situation des travailleurs indépendants économiquement dépendants, comme les personnes travaillant sur les plateformes, qui ont une relation de dépendance économique très forte. Les partenaires sociaux souhaitent se pencher sur ces situations de manière plus approfondie, l'idée étant de réfléchir de façon plus transversale à la protection sociale de ces travailleurs.

Troisième axe : l'emploi durable ou les contrats courts. C'est un sujet extrêmement important, qui fait partie de nos négociations depuis un certain nombre d'années. La réduction de la précarité a été une préoccupation constante.

On a d'abord établi tout un tas de diagnostics approfondis, en particulier grâce aux travaux de l'Unédic, afin d'essayer de comprendre le fort accroissement des contrats de travail de moins d'un mois. L'explosion date du début des années 2000, mais cette situation est aujourd'hui extrêmement structurelle. Elle concerne surtout quelques secteurs, comme l'hébergement-restauration, le commerce, le transport-entrepôt, le médico-social.

Nombre de ces contrats courts interviennent dans le cadre d'une relation extrêmement durable, du fait d'un phénomène d'emploi chez le même employeur, entrecoupé de période de chômage.

Les partenaires sociaux ont pris acte de la volonté du Gouvernement de mettre en place un bonus-malus. Le choix qui a été arrêté a été de responsabiliser les acteurs. On s'aperçoit que les motifs de recours aux contrats très courts – CDD d'usage, CDD classiques, contrats intérimaires -diffèrent souvent en fonction du modèle économique des branches. L'idée est de responsabiliser chaque secteur en fonction des modèles économiques afin de réduire les contrats courts et de faire d'autres propositions, d'ici la fin de l'année, pour une meilleure gestion de l'emploi dans les branches.

Enfin, les partenaires sociaux ont exprimé leur volonté forte de conserver un régime financé par les contributions des employeurs et des salariés. Il ne s'agit pas d'un régime de solidarité nationale, mais d'un régime qui organise une solidarité interprofessionnelle, et assure un revenu fondé sur des cotisations liées au salaire antérieur. Il est pour nous essentiel de lier le financement à la nature du risque, qui relève de la relation d'emploi.

Malgré tout, le Gouvernement a choisi de supprimer les cotisations salariales qui ne font l'objet que d'une exonération, celles-ci devant être financées et remboursées à l'euro-l'euro par la TVA, puis par la CSG.

On se trouve aujourd'hui dans un financement mixte qui ne qualifie pas le sens ni la philosophie du régime.

Le projet de loi prévoit le financement par l'impôt du régime pour une part non négligeable. C'est un point sur lequel nous attirons l'attention des parlementaires : il s'agit d'assurer à l'assurance chômage des ressources sécurisées et dynamiques, dont le montant ne varie pas chaque année en fonction d'autres considérations qui pourraient avoir un impact extrêmement fort sur les droits des demandeurs d'emploi.

**M. Jean-Michel Pottier, vice-président de l'Unédic.** – Cette audition est très intéressante pour les représentants paritaires de l'Unédic que nous sommes. Le sujet n'est pas simple. Il a une grande incidence sur les conditions de vie des salariés et entraîne des réflexions dans le cadre de la loi qui se profile.

Les questions qu'elle soulève sont relatives à l'avenir de la gestion paritaire, du paritarisme, et du rôle des corps intermédiaires.

Il existe trois domaines où la gestion paritaire s'exerce pleinement. Ces trois domaines sont les régimes de retraite complémentaire, où les partenaires sociaux ont toujours assumé leurs responsabilités, la gestion des contributions des entreprises à la formation professionnelle, et l'assurance chômage.

Ces trois domaines sont concernés par les réformes entreprises actuellement par le Gouvernement dans lesquelles la gestion paritaire est à chaque fois questionnée. Je ne parle pas des autres régimes de sécurité sociale, où l'on ne peut parler de paritarisme, les partenaires sociaux étant présents uniquement au sein des conseils d'administration.

Après l'échec de la négociation de 2016, nous avons paramétré les conditions de fonctionnement de l'assurance chômage et de l'indemnisation en soulignant les responsabilités de chacun. On s'est notamment posé la question de savoir si c'est bien au régime assurantiel d'assumer les dépenses qui sont le fait de l'État, comme celles concernant les travailleurs transfrontaliers ou Pôle emploi.

Les partenaires sociaux, dans la perspective des élections présidentielles, puis des réformes annoncées, ont continué à mener la réflexion de manière très approfondie et partagée. Ceci est tout à fait exceptionnel. Deux communiqués de presse des huit partenaires sociaux gestionnaires du régime ont été diffusés, en juillet puis septembre 2017, ainsi qu'un document commun.

Ceci a conduit le Gouvernement à reculer la date d'ouverture des négociations. Contre toute attente, nous avons abouti le 22 février, après une négociation réussie sur la formation professionnelle et l'apprentissage.

Je voulais insister sur le nombre de points sur lesquels les partenaires sociaux sont d'accord. C'est assez exceptionnel pour être souligné.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteure.** – J'excuse tout d'abord mon collègue, Michel Forissier, rapporteur du volet apprentissage du projet de loi et coordonnateur des travaux que nous allons conduire avec notre collègue Catherine Fournier, également absente.

Seriez-vous favorable à la fixation d'objectifs chiffrés de réduction de la dette de l'Unédic dans le document de cadrage du Gouvernement ?

L'évolution de cette dette nous inquiète fortement, malgré vos propos rassurants, madame la présidente. En effet, en 2019, le taux de croissance de 1,8 % de notre économie ne suffira même pas à dégager un excédent de trésorerie. Il sera donc sans conséquence sur le fardeau de la dette, qui s'élèvera alors à plus de 36 milliards d'euros, soit onze mois de cotisations.

Quel rôle pourrait jouer le Parlement lors de l'élaboration de la convention d'assurance chômage ? Seriez-vous par exemple favorable à ce qu'il puisse s'exprimer sur le document d'orientation que le Gouvernement compte remettre aux partenaires sociaux avant l'ouverture de la négociation ?

Rien n'interdit au Parlement de contrôler en aval la mise en œuvre de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui a pour but d'améliorer l'action de l'opérateur public face à un chômage dont les contours évoluent très rapidement, par exemple à travers la création d'une mission d'information. Toutefois, le Parlement ne participe pas à l'élaboration des objectifs de ladite convention, alors qu'il est crucial de renforcer le pilotage de la performance de Pôle emploi. Seriez-vous favorable à ce que le Parlement soit davantage impliqué dans la fixation de ces objectifs ?

Pensez-vous que le mécanisme très complexe de la négociation des annexes VIII et X relatives aux intermittents du spectacle, instauré par la loi du 17 août 2015, peut être maintenu en l'état, ou doit-il évoluer pour tenir compte du document de cadrage du Gouvernement ? Avez-vous un chiffrage en la matière ?

Enfin, s'agissant de la taxation des contrats courts, estimez-vous que les règles actuelles du CDD d'usage sont satisfaisantes ou seriez-vous favorable à une réforme d'envergure, comme le propose un rapport de l'IGAS de décembre 2015 ?

**Mme Patricia Ferrand.** – Pour ce qui concerne les objectifs chiffrés de réduction de la dette de l'Unédic, je rappelle que l'équilibre financier de l'assurance chômage est extrêmement conditionné par la conjoncture.

Fin 2019, la dette s'élèvera à 36 milliards d'euros. Cependant, en 2008, le régime était bénéficiaire et la dette estimée était nulle. Aujourd'hui, le régime joue son rôle contracyclique. Il faut pouvoir assumer cette dette. En période de cycle économique favorable, elle doit pouvoir être résorbée.

Toutefois, le cadre de pilotage doit comporter deux caractéristiques. Il doit être à la fois responsabilisant – ce qui suppose que les partenaires sociaux puissent maîtriser les déterminants de l'équilibre –, et s'inscrire dans une logique de moyen terme. Ceci est essentiel. On peut avoir à notre sens des objectifs de fixation de la dette strictement annuels. Il faut que ceci s'intègre dans une perspective de moyen terme. C'est ce que les partenaires sociaux font depuis début 2000 en opérant une gestion contracyclique, tout en répondant aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Par ailleurs, nous avons beaucoup réfléchi au diagnostic et aux sources de la dette. Ce n'est pas à nous de dire qui, du Gouvernement ou du Parlement, doit fixer les objectifs. Il faut comprendre les sources de la dette. Les partenaires sociaux sont prêts à assumer ce qui relève de leur responsabilité. Nous demandons que l'État et les pouvoirs publics assument aussi ce qui relève de la leur. Nous tenons à faire état du fait que la discussion n'a absolument pas eu lieu.

**M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic.** – Il existe plusieurs façons de considérer la dette. La somme de 36 milliards d'euros constitue effectivement un montant élevé. Toutefois, cette dette est très particulière. Il ne s'agit pas d'une dette structurelle, mais cyclique. C'est pourquoi l'assurance chômage doit se piloter dans une logique de moyen terme.

L'équilibre sera atteint fin 2019, période à partir de laquelle les économistes estiment que l'économie française retrouvera son rythme de croissance moyen. Cela signifie que l'assurance chômage est déficitaire quand le cycle économique est dans sa partie négative, et redevient bénéficiaire quand l'économie française est dans la partie positive de son cycle. Sur la durée du cycle, l'équilibre est donc garanti.

La dette est élevée mais représente toutefois, compte tenu de ses caractéristiques, un coût extrêmement limité pour nos finances. Les intérêts annuels représentent 1 % de nos recettes. On m'interroge souvent sur la remontée des taux d'intérêt, qui constituent un danger. Je réponds aux investisseurs que nous attendons la remontée des taux d'intérêt avec impatience, car elle représente la croissance de l'économie, donc la baisse du chômage.

Nous avons réalisé des simulations. Dans les prochaines années, si la croissance se maintient un peu en dessous de 2 %, on sera en excédent à partir de 2020. Ceci réduira la dette dont la diminution compensera alors la remontée des taux d'intérêt. La charge d'intérêt payée par l'Unédic au-delà de 2020 restera relativement stable, autour de 1 % des recettes. Le risque n'existe donc pas selon nous. La situation est liée au mode de pilotage et à la nature cyclique de notre dette, qui est assez particulière.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Disposez-vous d'une trajectoire pour résorber la dette de l'assurance chômage ?

Beaucoup de politiques désirent que l'État intervienne en partie dans ce domaine. Je crois également l'avoir entendu au sein de l'Unédic. J'aimerais connaître votre avis.

**Mme Pascale Gruny.** – Pourquoi augmenter le nombre de contrôleurs ? Je pense en effet que l'intérêt du financement de l'assurance chômage réside plutôt dans le fait de ramener les personnes vers l'emploi.

Il faut cesser de croire que les demandeurs d'emploi se complaisent dans le chômage. C'est vrai pour certains, mais il s'agit d'une minorité, du moins dans ma région. Si les gens abandonnent, c'est généralement parce qu'ils manquent d'accompagnement, de « *coachs* ».

Par ailleurs, le droit au chômage des indépendants et des démissionnaires est une promesse de campagne du Président de la République. Quand on a peu de moyens, il est dommage d'élargir la base. Les indépendants pensent qu'il s'agit d'une prise en charge totale : or très peu seront concernés. En outre, ce n'est pas le premier souhait des artisans ou des commerçants qui, lorsqu'ils perdent leur entreprise, en recréent une tout de suite.

Enfin, prenons garde aux contrats à court terme et au régime de bonus-malus. Il ne faut pas en faire une « usine à gaz » qui n'amènera rien aux entreprises.

**M. Philippe Mouiller.** – Je m'inquiète de la capacité réelle de résorber les 36 milliards d'euros de dettes, alors qu'on envisage des droits nouveaux. Ne vont-ils pas rogner les effets d'un retour attendu de la croissance sur les résultats de l'Unédic ? Disposez-vous de scénarios en la matière ? Le Gouvernement annonce une contribution supplémentaire, et vous travaillez sur des trajectoires à moyen-long terme : comment ces éléments se rencontrent-ils ?

Pour ce qui est de la réforme concernant les indépendants et les démissionnaires, attendons d'avoir des textes plus précis. On a toutefois relevé que seuls ceux qui auront un projet professionnel et cinq ans d'ancienneté seront concernés. N'y aura-t-il pas un délai d'attente ? Comment les règles seront-elles fixées ? Quels seront les taux d'indemnisation ?

Concernant les indépendants, le sujet est renvoyé à l'État à travers la solidarité. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Enfin, le problème des contrats courts ne relève-t-il pas du droit du travail ? Dans le domaine médico-social, le système ne fonctionne pas et ne satisfait ni les employeurs ni les personnes concernées. Le vrai débat porte sur le bonus-malus...

**Mme Patricia Schillinger.** – Je reviens sur le sujet des frontaliers, suisses en particulier qui, lorsqu'ils sont au chômage, coûtent très cher. La Suisse verse en effet une indemnité de trois mois lorsque la France prend quinze mois à sa charge – sachant que le revenu d'un chômeur avoisine en moyenne 5 000 euros, les revenus étant très élevés en Suisse.

Nombreux sont ceux qui souhaiteraient une participation plus importante de l'assurance chômage suisse, mais rien n'est fait. Je ne sais quelles sont vos relations avec les autorités diplomatiques transfrontalières, mais il serait important d'y travailler.

**M. Jean-Michel Pottier.** – S'agissant de la dette, il faudrait pouvoir faire des réserves en période de « vaches grasses » pour affronter la période suivante. On est en effet dans un cycle économique très heurté.

Toute la problématique des partenaires sociaux, en tant que gestionnaires du régime, consiste à savoir dans quel cadre va se situer cette réforme et comment nous allons être amenés à exercer cette gestion paritaire.

La question qui se pose est légale et réglementaire. C'est le Gouvernement qui va fixer des objectifs de réduction du déficit et de la dette, et qui va avoir la main sur les recettes de l'assurance chômage. Comment faire pour avoir une projection financière, avec un versement de l'État dans une quotité inconnue ? Nous ne savons pas à ce stade si la proportionnalité dans la réduction de la dette de l'Unédic, dont on a besoin dans le cadre d'une gestion pluriannuelle, sera garantie dans le temps. Les partenaires sociaux se posent donc beaucoup de questions.

Il appartient à chacun de faire des propositions. D'une manière générale, il est difficile d'établir des projections avec une équation à deux inconnues.

S'agissant des nouvelles dépenses engendrées par les indépendants et les démissionnaires, nous avons acté le principe que celles-ci devaient être compensées par l'augmentation des recettes. Ceux qui veulent bénéficier du système doivent être suffisamment accompagnés et avertis avant de prendre la décision de démissionner. C'est ce que retiendra apparemment le projet de loi.

Les indépendants ne peuvent selon nous relever que d'un régime de solidarité. Toutefois, comment être indemnisé par un régime auquel on n'a pas cotisé ? Même si les indépendants cotisent, ce sera sur de faibles montants, les revenus précédant généralement la liquidation judiciaire étant proches de zéro, voir inférieurs à zéro ! Il faut donc également savoir comment l'État assure le financement de cette solidarité.

Il semble que le régime paiera tout, mais on ne sait rien des recettes qui seront en face.

**M. Vincent Destival.** – La question des frontaliers est un sujet majeur. Ils représentent un coût annuel de 600 millions d'euros, dont les trois quarts pour la Suisse. Tout ceci résulte de règles de coordination européenne, la responsabilité en matière d'assurance chômage reposant essentiellement sur le pays de résidence et non d'activité.

Une discussion est engagée depuis un an environ par le Conseil de l'Union européenne afin de rééquilibrer le partage des responsabilités. Une première estimation, sur la base du texte présenté il y a un an permettait de réduire la charge de 400 millions d'euros chaque année.

S'agissant de la dette, nous avons commencé à travailler sur ce qu'un cycle de croissance positif pouvait générer en termes de résorption de la dette. L'an dernier, nous avons estimé que le désendettement généré par un cycle positif comme celui qui s'est achevé en 2008 serait de l'ordre de 22 milliards d'euros.

Nous intégrerons probablement dans notre prochain rapport, qui doit être publié en juin prochain, différents scénarios de cycles économiques positifs afin d'étudier les conséquences que cela peut avoir sur le niveau de désendettement.

**Mme Patricia Ferrand.** – Nous sommes arrivés à partager un certain nombre de convictions s'agissant des contrats courts grâce à des diagnostics approfondis.

On a aujourd'hui environ 20 millions de missions d'intérim par an, dont 5 millions de moins d'un jour !

Quant aux contrats à durée déterminée d'usage (CDDU), ils ne présentent aujourd'hui aucune contrainte -absence de prime de précarité, de délais, etc.

Dans le domaine médico-social, par exemple, face à des contraintes budgétaires extrêmement fortes, on assiste aujourd'hui à une gestion au jour le jour. Une même personne peut avoir 30 contrats de travail en deux mois. Les partenaires sociaux doivent pouvoir se mettre d'accord sur ces situations de précarité dans chaque branche.

L'idée est de responsabiliser les acteurs. La souplesse doit bien évidemment exister, mais on peut réfléchir à l'organisation du travail afin d'éviter ces contraintes et ces conséquences.

Quant au bonus-malus, on a eu différentes versions du dispositif. Le Gouvernement se dirigerait vers une solution plus simple, faisant dépendre l'éventuelle surcotisation du taux de rupture donnant lieu à inscription à Pôle emploi dans une année, ce qui est moins compliqué que ce qui était envisagé auparavant.

Le nombre de contrôleurs à Pôle emploi intéresse bien sûr l'Unédic, qui négocie avec l'État et Pôle emploi des objectifs pluriannuels, dans la mesure où l'Unédic finance encore deux tiers du budget de cet organisme. Les organisations syndicales sont membres du conseil d'administration et ont pu décider d'orientations propres concernant le contrôle de recherche d'emploi.

L'absence de recherche n'est qu'un des motifs de radiation. Celui qui entraîne le plus de radiation est le fait de ne pas répondre à une convocation. Le Gouvernement a décidé de revoir l'échelle des sanctions face à l'incohérence de certaines d'entre elles.

Le Gouvernement souhaite également augmenter le nombre de contrôleurs de Pôle emploi. Nous avons voulu, dans le cadre des orientations que nous avons fixées lors de la dernière convention tripartite, puis dans le cadre du conseil d'administration, mettre en place un contrôle personnalisé. Certaines personnes sont perdues dans le système. L'objectif n'est pas de les radier à tout prix mais, bien au contraire, de pouvoir les redynamiser.

Il ne s'agit d'ailleurs pas de contrôleurs, mais d'équipes dédiées, dont les membres se définissent comme « conseillers ». Ils sont très liés à l'accompagnement. Ce sont des volontaires issus pour la plupart du métier de l'accompagnement. Cette orientation a démontré qu'une faible partie des personnes ne recherchent pas activement d'emploi – 14 % selon le dernier bilan. Certaines ont toutefois été redynamisées et leur accompagnement a été relancé.

L'objectif du Gouvernement est de passer de 200 personnes dédiées uniquement au contrôle à 600 en fin d'année, et à 1 000 d'ici un an ou deux. Cela se fera-t-il au détriment de l'accompagnement ou grâce à des gains de productivité opérés sur d'autres activités de Pôle emploi ? Ce seront des choix à arrêter.

Je ne connais pas les intentions du Gouvernement. Les partenaires sociaux de l'Unédic, autant que Pôle emploi, ont rappelé que le contrôle ne doit pas avoir d'objectifs chiffrés, que ce soit en termes de volume ou d'euros. J'espère que ceci sera respecté, sans quoi on dénaturera ce qu'on a voulu mettre en place.

**M. Jean-Michel Pottier.** – L'expérimentation a porté sur 220 000 vérifications. Ce processus, qui comporte des échanges, s'étale sur un mois. Les contrôles ont porté pour un tiers sur des personnes signalées par les conseillers, pour un autre tiers sur des populations ciblées et, pour le dernier tiers, sur des demandeurs d'emploi choisis de façon aléatoire. Lorsque l'on considère ce dernier groupe, le taux de demandeurs d'emploi en situation non conforme s'élève à 10 % seulement alors que le taux de 14 % correspond à la moyenne des trois groupes.

Sur 10 %, deux tiers ne sont plus indemnisés. Dégager des économies sur cette frange paraît compliqué. Ce n'est donc pas la bonne piste.

Cependant, 20 % des personnes contrôlées sont renvoyées vers l'accompagnement. On a le sentiment que Pôle emploi fait son *mea culpa* en reconnaissant ne pas avoir été performant.

Enfin, les personnes qui subissent un contrôle déclenchent une augmentation de 60 % de demandes de rendez-vous avec leur conseiller. L'opération permet donc de remobiliser à la fois les demandeurs d'emploi et l'accompagnement, assuré parfois de manière aléatoire – pour rester politiquement correct. C'est donc assez bénéfique.

Par ailleurs, le bonus-malus, tel qu'il avait été envisagé, repose sur le principe « pollueur-payeur ». On module les cotisations par rapport au coût, avec toutes les limites et les biais que cela peut comporter.

Mon entreprise comporte 80 % de personnel féminin. J'ai connu durant vingt ans un quart de l'effectif en congé maternité ou en congé parental. J'ai toujours accepté, accompagné et réintégré les personnes lorsque le congé était terminé. Je n'ai donc aucun problème avec ce sujet mais si, demain, il faut appliquer le bonus-malus, je reverrai ma politique de ressources humaines !

Par ailleurs, dans l'accord du 22 février dernier, on a demandé aux branches professionnelles d'établir un diagnostic sur toutes les formes de contrats courts, y compris l'intérim, en pointant tous les freins, sociétaux, comportementaux, réglementaires ou légaux. On n'avancera pas tant qu'on ne modifiera pas la législation !

Il existe aussi des phénomènes de connivence entre employeurs et salariés, qui conviennent à toutes les parties.

Dans l'accord du 28 mars 2017, nous avons revu les paramètres des contrats courts et des contrats longs, et nous avons rétabli un système de prise en charge équitable qui ne favorise pas ces comportements.

Nous n'avons pas le recul suffisant pour en juger, mais je suis intimement persuadé que ceci va avoir des conséquences sur le comportement des acteurs, tant salariés qu'employeurs.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteure.** – Certaines questions n'ont pas été abordées, comme les performances de Pôle emploi, l'élaboration d'objectifs communs, le rôle du Parlement en la matière et le coût que représentent les intermittents du spectacle. Peut-on maintenir ce système et quelle peut être son évolution ?

**M. Daniel Chasseing.** – Il faut féliciter les partenaires sociaux de l'accord auquel ils sont parvenus, qui n'avait pas été prévu par les spécialistes.

Pourquoi regretter le fait qu'il n'existe pas de cotisation des salariés, alors que la CSG le compense, et que ceci va donc leur bénéficier ?

**M. Olivier Henno.** – Je suis très attaché au paritarisme. L'accord du 22 février est arrivé à point, alors que certains étaient tentés de le « ringardiser ».

Je suis également attaché à la logique assurantielle. Or je pense que celle-ci n'est pas contradictoire avec un autre financement que celui des cotisations sociales ou patronales, notamment dans le nombre de compensations à l'euro-l'euro. La ressource peut être pérenne : il peut s'agir de la CSG, même si je crois plus en la TVA sociale.

Je souhaiterais connaître votre avis sur cette question.

**M. Dominique Watrin.** – Vous avez indiqué qu'il n'existe pas de changement de statut, d'après ce que l'on sait, dans la future loi relative à l'assurance chômage, mais n'est-on pas dans un risque d'étatisation larvé de l'assurance chômage ? Il faut se poser la question.

L'État est déjà présent dans le système à différents titres, et un changement de paradigme majeur est intervenu dans le cadre de la LFSS pour 2018, avec l'exonération de cotisation sociale de l'assurance chômage des salariés, à hauteur de 2,4 % du salaire brut, et l'exonération dégressive des contributions patronales à partir de 2019. Si mes calculs sont exacts, cela va représenter à terme 45 % des recettes de l'assurance chômage. Ce n'est donc pas un changement mineur.

Je pense qu'il y a là un risque de passer progressivement d'une indemnisation liée à l'activité, donc à la cotisation, à un système de prestations sociales, qui tirera automatiquement le système vers le bas.

Ce n'est donc pas seulement la question du financement pérenne qui est posée, mais celle de la philosophie même de l'assurance. Le Président de la République, durant la campagne présidentielle, avait clairement appelé à sortir du système assurantiel, en faisant des déclarations sur le fait que les salariés, ayant cotisé, pourraient penser qu'ils ont droit à une indemnisation. C'est un raisonnement dangereux et faux, que vous avez eu ici raison de contredire.

Je rejoins ce qu'a dit Mme Gruny sur l'étude de Pôle emploi.

S'agissant des contrats courts, au vu de ce que dit Mme la présidente, je pense qu'il faut remettre de la loi dans tout cela, mais aussi faire appliquer la loi. Il existe un système organisé autour de l'intérim dans les entreprises. Les chaînes industrielles, dans l'agroalimentaire, l'automobile, fonctionnent avec 50 %, voire 60 % d'intérimaires.

Ce système est organisé pour détourner la loi. L'Unédic a-t-elle réfléchi à des propositions pour y remédier ? Toutes les lois ne me conviennent pas, mais je les applique. Je pense qu'on doit se poser la question.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Cette présentation conjointe illustre parfaitement les mérites de la gestion paritaire, de l'efficacité et de la responsabilité. Peut-être avez-vous parfois du mal à vous entendre, mais c'est le sort de tous les ménages qui fonctionnent !

Il est donc dommage que l'on soit amené à revenir sur le sujet, car il y avait derrière tout cela une fonction extrêmement importante.

Vous avez évoqué la prolifération des contrats courts, leur abus et surtout les conséquences très importantes pour ceux qui les subissent, qui sont en majorité des jeunes, dont le premier contrat, extrêmement précaire, tarde souvent à venir. Ceci nécessite sans doute que nous ayons des actions particulières dans ce domaine. La modification du code du travail par ordonnance n'a pas arrangé les choses – au contraire !

Avez-vous connaissance d'une forte augmentation des contrats de mission, qui font perdre à l'intéressé le droit aux primes de précarité et qui le font considérer comme un CDI, alors qu'ils n'en ont aucune des caractéristiques ?

Je découvre par ailleurs que vous financez Pôle emploi. Quelle en est la justification ? Est-ce que cela a évolué ? A-t-on arbitrairement augmenté la participation de l'assurance chômage, ce qui serait regrettable ?

Vous avez dit n'avoir aucune assurance sur les recettes qui vous seront affectées, qui dépendront de dotations de l'État. Il ne suffit pas de dire qu'elles sont assises soit sur la CSG, soit sur la TVA pour garantir leur montant, puisqu'il ne s'agira que d'une part déterminée par l'État !

Avez-vous des idées sur la relation qui devrait s'établir entre l'assurance chômage et le Gouvernement pour garantir et indexer les recettes que vous en retirerez ?

Enfin, vous avez évoqué un certain nombre de dépenses qui vous ont été imposées, qu'on pourrait considérer comme des charges indues. L'horizon s'éclaire-t-il un peu ? Le traitement des frontaliers, comme la participation de l'assurance chômage, ont-ils reçu des assurances du Gouvernement vous garantissant que vous n'auriez plus à supporter ces charges ?

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Quel est le poids du régime des intermittents du spectacle dans le déficit de l'Unédic ? Estimez-vous que ce régime doit être modifié pour faire des économies qui seraient les bienvenues ?

Par ailleurs, nous avons bien senti que vous étiez très attachés au paritarisme – et nous aussi. Je me demande toutefois, comme M. Watrin, comment il est possible de concevoir le maintien du paritarisme à partir du moment où la contribution à la cotisation des salariés sera assurée par un impôt, en l'occurrence la CSG.

Ce n'est pas possible selon moi. On est devant un régime qui s'effondre. Êtes-vous ou non favorables aux propositions du Gouvernement ?

**M. Alain Milon, président.** – Il est extraordinaire de constater que ce Gouvernement a réussi à créer un axe Watrin-Cardoux !

**Mme Victoire Jasmin.** – On a parlé durant la campagne présidentielle de nouveaux modèles économiques. On constate que la situation de l'emploi ne s'améliore pas, bien au contraire, et on s'aperçoit qu'il existe de plus en plus d'incohérence entre les offres et les demandes d'emploi.

De plus en plus de jeunes diplômés sont confrontés au chômage. Faute d'une analyse pertinente, certaines personnes sont obligées de partir travailler ailleurs, et des étrangers viennent travailler en France. Il n'existe pas forcément d'unité entre les différents dispositifs ni de coordination entre les services de l'État.

Qu'est-il prévu à ce sujet ?

**M. Yves Daudigny.** – Le paritarisme semble aujourd'hui remis en cause, en particulier le rôle des corps intermédiaires dans la société – le Parlement pour l'aspect politique et les organisations syndicales et patronales pour l'aspect social.

Par rapport aux annonces du candidat à l'élection présidentielle, les modifications contenues dans le projet de loi concernant les démissionnaires et les indépendants ne constituent-elles pas des changements *a minima* dont les conséquences ne seront pas importantes ?

En second lieu, pensez-vous, en tant qu'observateurs de la conjoncture économique, que la croissance se poursuive à un rythme favorable pour la France, alors que les résultats du début de 2018 ne semblent pas tout à fait à la hauteur de ceux de 2017 ?

**Mme Patricia Ferrand.** – Jean-Michel Pottier a mis les mots qui conviennent sur les craintes qu'éprouvent les partenaires sociaux s'agissant du financement et de la mise à mal du paritarisme, ainsi que du rôle des corps intermédiaires dans la société française.

Toutes les organisations font la même analyse. On nous dit que l'Unédic n'est pas modifiée dans sa dimension institutionnelle et statutaire, pas plus que dans ses missions. Cependant, le périmètre de négociation est restreint par l'encadrement qui en est fait. En outre, le Gouvernement décidera des règles durant une période transitoire, ce qui interroge sur la volonté de prendre ou non en compte l'avis des partenaires sociaux. C'est donc bien le paritarisme de négociation qui est aujourd'hui « sur la sellette ».

S'agissant des questions financières, et notamment celle de la suppression de la cotisation salariale, qui signifierait la mort du paritarisme, les organisations syndicales ont des visions différentes à ce sujet, mais se retrouvent néanmoins sur certains points. Il n'y a pas que la cotisation qui justifie la participation à la négociation.

En matière de création de la norme, la valeur ajoutée des corps intermédiaires, en particulier les organisations syndicales et patronales, vient du fait que ceux-ci connaissent les réalités du terrain. C'est cette essence-là qui est en jeu. La formation professionnelle n'est financée que par une cotisation patronale. Il faut donc bien établir la distinction entre le rôle de la négociation et la nature du financement. Malgré tout, les organisations syndicales revendiquent, pour l'ordonnance chômage, le maintien du caractère contributif basé sur des cotisations à la fois salariales et patronales.

Vous avez posé une question essentielle sur la volonté de baisser le coût du travail pour des raisons de compétitivité, ce que permettait en partie la suppression des cotisations salariales. Même si on peut estimer qu'il s'agit d'une mesure en faveur du pouvoir d'achat, c'est bien une question de philosophie et de nature du régime.

Aux risques liés au travail correspondent des droits basés sur les cotisations du travail. En revanche, aux risques universels -qui ne sont pas liés au montant des cotisations- correspondent des prestations universelles. Quand on est atteint d'un cancer, on

ne regarde pas le montant des cotisations : tout le monde a droit à la même chose. On n'est pas du tout sur la même nature de risques, et c'est bien là la différence entre les prestations universelles et les prestations d'assurance chômage.

J'entends parfaitement la question de la compétitivité qui est posée par certains d'entre vous : il était possible d'établir un *swap* entre les cotisations, de rendre la maladie complètement universelle et de la financer par la CSG, afin de permettre le gain de pouvoir d'achat pour les salariés, voulu par le Président de la République, tout en conservant la philosophie des régimes, c'est-à-dire un financement par l'impôt pour les prestations universelles et un financement contributif pour les prestations liées au travail.

D'où vient le financement de l'opérateur Pôle emploi qui assure auprès des demandeurs d'emploi à la fois l'indemnisation et l'accompagnement dans une recherche d'emploi ? La loi de création de Pôle emploi, en 2008, précise que les partenaires sociaux doivent financer au minimum Pôle emploi par 10 % des cotisations qu'ils collectent dans le cadre du régime d'assurance chômage, soit 3,5 milliards d'euros. Le budget de fonctionnement de Pôle emploi s'élève à 5 milliards d'euros. Un tiers de cette somme provient de l'État, le reste de l'Unédic.

Ceci s'explique par la structuration antérieure et l'idée que la sécurisation des personnes qui perdent leur emploi n'est pas seulement assurée par une indemnisation, mais aussi par un accompagnement et des dépenses actives -d'où la justification du financement de Pôle emploi par l'Unédic. Ces dernières années, les partenaires sociaux ont discuté sur cette part des deux tiers qui paraît relativement excessive, pèse sur les finances du régime, et pourrait être assurée plus largement par l'État.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Dans l'accord national interprofessionnel du 28 mars 2017, les partenaires sociaux proposaient une discussion avec l'État sur la base d'un financement partagé.

**Mme Patricia Ferrand.** – Je laisserai Vincent Destival s'exprimer sur le chiffrage du déficit.

Le Parlement, dans le cadre de la loi Rebsamen de 2015, a adopté une nouvelle organisation de la négociation des annexes VIII et X relatives aux intermittents du spectacle. Ces personnes ont des règles et des droits d'indemnisation très particuliers. La loi Rebsamen dit que les partenaires sociaux, négociant le régime dans son ensemble, doivent fixer un cadrage aux partenaires sociaux du secteur, afin de négocier les règles spécifiques relatives aux intermittents du spectacle.

Ce schéma va-t-il être remis en cause ? À ma connaissance, pas vraiment. Je pense qu'ils se seraient déjà manifestés. Toutefois, l'encadrement financier et le fait de ne pas avoir de visibilité pluriannuelle sur le pilotage de l'assurance chômage ni de trajectoire financière sécurisée va les toucher de la même manière. C'est aujourd'hui le problème de tout le monde.

**M. Vincent Destival.** – Il y a deux manières de considérer le déficit du régime des intermittents. On peut étudier directement l'écart entre les contributions payées par les intermittents et les dépenses d'indemnisation liées à ces salariés. Dans ce cas, le déficit est un peu supérieur à un milliard d'euros. C'est sans doute une manière quelque peu biaisée de considérer le sujet. S'il n'existait pas de règles spécifiques pour les intermittents, ceux-ci

seraient indemnisés sur la base des règles de droit commun, comme des intérimaires ou des contrats de courte durée.

En 2012, on avait mis en évidence que le surcoût des règles spécifiques des intermittents était de l'ordre de 300 millions d'euros. Les trois quarts du déficit proviennent du fait qu'il s'agit de contrats de courte durée, un quart étant lié aux règles spécifiques parfois plus favorables que le droit commun.

**M. Jean-Michel Pottier.** – Vous nous posez beaucoup de questions sur ce que fait l'Unédic. Nombre de ces remarques renvoient à des dispositions législatives qui sont plus de votre ressort que du nôtre. Nous sommes ici en tant que gestionnaires de dispositions que nous n'avons ni inspiré ni souhaité, mais que nous devons appliquer. Cela renvoie aux responsabilités de chacun dans cette affaire.

**Mme Patricia Ferrand.** – C'est particulièrement le cas des contrats courts s'agissant de la question relative à l'application de la loi. Ce n'est pas de notre responsabilité, tant s'en faut. À ce stade, nous pouvons éventuellement vous éclairer par des données statistiques ou par notre connaissance du terrain et des pratiques, mais en aucun nous n'avons de responsabilités quant à l'application de la loi.

**M. René-Paul Savary.** – Quand j'étais président de département, j'avais imaginé pouvoir donner des chèques emploi service aux bénéficiaires de RSA, d'ailleurs suivis par Pôle emploi, charge à eux de trouver un employeur. Cela leur permettait de remettre le pied à l'étrier. Je n'ai toutefois pas pu le faire, la mesure n'étant pas vraiment compatible avec le RSA.

De telles expérimentations sont-elles envisageables pour ce qui vous concerne ?

**M. Jean-Michel Pottier.** – Il existe un cas de figure pour ce qui concerne le régime assurantiel.

Ce que vous évoquez relève de la solidarité et non d'un régime assurantiel. L'Unédic ne s'occupe pour l'instant que du régime assurantiel, mais si on nous demande de prendre en charge les indépendants, cela nous fera basculer dans un autre système.

**M. Vincent Destival.** – On le fait aujourd'hui dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle, destiné aux personnes licenciées économiques. Ce sont des dispositifs qui fonctionnent sur des populations ciblées. Ce n'est pas ce qui crée de l'emploi. Dès qu'on veut généraliser ce type de système, on change l'ordre dans lequel les différents demandeurs d'emploi retrouvent du travail.

Je pense que la solution, si l'on veut que la croissance se consolide et se renforce, consiste à favoriser la réduction du chômage structurel et à accroître les chances de retour à l'emploi de personnes qui en sont éloignées, plutôt que de donner des armes supplémentaires à ceux qui trouvent d'ores et déjà assez facilement une activité.

Le contexte économique fait qu'on va devoir accompagner la croissance. Si on ne travaille pas à réduire le chômage structurel, on va buter sur notre capacité à entretenir la dynamique économique. Le contexte appelle aujourd'hui ce type de politique publique.

**Mme Patricia Ferrand.** – Je suis parfaitement d'accord avec ce qui vient d'être dit, notamment s'agissant du changement de nature du régime. On va vers un régime à

financement mixte dont on ne connaîtra pas exactement la philosophie. Les organisations syndicales craignent un ajustement des minima sociaux en deuxième étape.

On met en place une structuration qui permet d'arriver à un régime non assurantiel, qui deviendra un régime de prestations sociales. Celui-ci fusionnera ensuite avec les minima sociaux.

Il existe aujourd'hui un système de cumul d'allocations et de revenu mensuel qui permet de toucher plus. Ce type d'incitation au retour à l'emploi est le même que celui qui figurait dans le RSA activité. Les contrats courts concernent en partie des populations plus proches de l'emploi.

Que ce soit sous forme de chèque emploi service ou de contrat aidé, il s'agit de savoir si le dispositif s'adresse à la personne ou à l'entreprise, et qui paye le travail. Je me demande si des expérimentations n'ont pas été menées il y a très longtemps dans le régime d'assurance chômage, où une partie des droits restants pouvaient être versés à l'entreprise. Il faut toutefois se rendre compte des inégalités que cela peut créer, et savoir si les personnes doivent donner une partie de leurs droits pour obtenir un emploi. Cela soulève une question philosophique.

Je suis d'accord avec vous pour reconnaître qu'on n'a pas encore trouvé, quel que soit le dispositif, la façon de résoudre le chômage structurel et d'accompagner au mieux les personnes. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'indemnisation financière, j'en suis persuadée.

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

*La réunion est close à 12 h 10.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

### **Situation et perspectives des comptes sociaux - Audition de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons cet après-midi M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

Après la communication, le 15 mars dernier, des résultats du régime général de sécurité sociale et la publication par l'INSEE, le 26 mars, des premiers résultats des comptes nationaux pour 2017, j'ai souhaité que notre commission des affaires sociales fasse un point sur la situation et les perspectives des comptes sociaux.

Ces résultats ne sont en effet que très partiellement disponibles et ne permettent pas, en l'état, de comprendre, par exemple, pourquoi le solde de l'assurance maladie enregistre une dégradation par rapport à la prévision, alors que les résultats globaux s'améliorent et que les recettes sont meilleures que prévu grâce à une progression soutenue de la masse salariale.

Nous souhaitons également faire le lien entre les régimes obligatoires de base, qui forment le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale et les administrations de sécurité sociale (ASSO) dont la contribution à la dette publique augmente alors qu'elles sont en excédent pour la première fois depuis 2008.

Nous avons également souhaité vous entendre, alors que le programme de stabilité devrait être présenté la semaine prochaine, sur les conséquences de ces résultats sur la période à venir, mais aussi sur les intentions du Gouvernement pour ce qui concerne les textes financiers. Ce sera l'occasion pour notre commission de vous exposer ses propositions dans ce domaine.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** – Je vous remercie de votre invitation pour évoquer les résultats des comptes sociaux et répondre à vos questions en cours d'année, alors que nous sommes en train de préparer l'avenir.

La situation des finances sociales s'est améliorée, comme l'ont montré les résultats du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) publiés mi-mars.

Le régime général reste certes déficitaire, mais connaît une amélioration patente, avec un déficit ramené à 5,1 milliards d'euros, soit le plus faible depuis quinze ans. Ce résultat est conforme aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

La situation financière de la plupart des branches s'améliore sensiblement. À 1,1 milliard d'euros, le déficit cumulé de la branche retraite et du FSV se réduit de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2016, sous l'effet du dynamisme des recettes assises sur les revenus du capital, dont bénéficie le FSV. Celui-ci connaît un recul de son déficit, inférieur à 3 milliards d'euros pour la première fois depuis cinq ans.

La branche famille est proche de l'équilibre, avec un solde de moins 200 millions d'euros, dans un contexte d'accélération importante de créations de places d'accueil de jeunes enfants en 2017.

La branche maladie stabilise son déficit à hauteur de 4,9 milliards d'euros, malgré la perte du produit de la TVA. En tenant compte de l'évolution des recettes, sa situation s'améliore de 1 milliard d'euros sur l'année.

Enfin, la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) enregistre un excédent de 1,1 milliard d'euros.

Les administrations de sécurité sociale, soit la sécurité sociale, les régimes complémentaires des salariés, AGIRC et ARRCO, l'Unédic, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et la Caisse d'amortissement de la dette sociale sont en excédent de plus de 5 milliards d'euros, alors qu'elles étaient encore en déficit l'an dernier. Cette situation est plus favorable que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques, construite sur des hypothèses prudentes en termes de contexte macro-économique.

Cette amélioration découle d'une reprise économique marquée. La masse salariale sur laquelle une large part des recettes sociales reste assise est en augmentation de 3,5 %. L'amélioration de la conjoncture a profité aux recettes de la fiscalité du capital affectées au FSV. De même, les recettes assises sur les revenus des travailleurs indépendants ont été plus

dynamiques que prévu. À l'inverse, les cotisations dans le secteur agricole et au titre des agents publics sont inférieures aux prévisions.

Cette amélioration s'explique par la reprise économique, mais traduit également la maîtrise des dépenses. L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est tenu à 2,2 %, les prestations vieillesse n'accélèrent pas et l'accord Agirc-Arrco de 2015 porte ses fruits, de même que l'on note un ralentissement des dépenses d'indemnisation chômage.

Cette amélioration touche la majeure partie du champ des administrations de sécurité sociale. Ainsi, les régimes complémentaires vieillesse pris dans leur intégralité sont à l'équilibre, avec un léger excédent de 300 millions d'euros, alors qu'ils étaient en déficit l'année dernière. L'AGIRC, l'ARRCO et l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) connaissent, quant à eux, un déficit bien moins important qu'en 2016. Cette amélioration s'explique par le rebond des recettes mais elle reflète également la maîtrise des dépenses, notamment la sous-indexation d'un point de la revalorisation des pensions inscrite dans l'accord sur les retraites complémentaires de 2015. Enfin, l'Unédic réduit son déficit de 1 milliard d'euros par rapport à l'année précédente.

Ces bons résultats nous confortent dans la volonté de redressement des comptes publics. L'amélioration des comptes des administrations de sécurité sociale est un signal favorable, qui ne doit pas être mal interprété. La situation économique devrait continuer à porter ses fruits, mais les administrations de sécurité sociale n'ont pas de marges de manœuvre. Nos engagements européens seront jugés sur notre capacité à poursuivre nos efforts en matière de maîtrise de la dépense. Chaque secteur des administrations publiques prend sa part dans cet effort. C'est dans ce contexte que le Gouvernement construit le programme de stabilité budgétaire 2018-2022, qui sera présenté dans quelques jours.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Nous avons demandé à tous les ministres successifs de disposer d'une vision claire des comptes sociaux à la mi-avril. Nous avons le programme de stabilité financière mais nous ne disposons pas des données complètes chiffrées, qui doivent pourtant être disponibles.

Les risques maladie et famille sont connus, ils pèsent 250 milliards d'euros, ce qui impacte considérablement le budget de la France. De ce point de vue, une avancée du calendrier de publication des chiffres est souhaitable, mais est-elle possible ?

Comment la résorption de la dette qui n'est pas portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est-elle intégrée dans le scénario de plafonnement de l'excédent des ASSO prévu par la loi de programmation des finances publiques ?

Les résultats de l'assurance maladie pour 2017 sont déficitaires de 4,9 milliards d'euros. Notre commission avait mis l'accent sur la mobilisation exceptionnelle des recettes en faveur de cette branche. Comment expliquer, dès lors, un tel déficit, alors que la loi de financement pour 2017 prévoyait 2,6 milliards d'euros et la loi de financement pour 2018 une prévision rectifiée de 4 milliards d'euros ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – S'agissant des comptes publics, nous entendons votre demande. Vous savez que la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) procède à cette analyse détaillée en juin. Nous devons préparer le débat du programme de stabilité budgétaire en y intégrant un réajustement des prévisions. Or ce sont les mêmes équipes qui travaillent sur ces sujets et il leur est difficile de mener deux tâches de

front dans les mêmes délais. Il existe sans doute des pistes d'amélioration afin de nous permettre d'être plus précis devant le Parlement.

En ce qui concerne l'assurance maladie, elle a subi une opération comptable. En 2017, 7,03 % du produit de la TVA était affecté, contre 0,34 % en 2018, à quoi il faut ajouter 5,5 % affecté à l'ACCOS. Ce changement d'affectation a joué un rôle dès 2017 sur les comptes de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts), entraînant une perte de 1 milliard d'euros.

Comme je l'ai dit, compte tenu de cette opération comptable, qui a conduit à dégrader son déficit, l'assurance maladie a connu une amélioration de ses conditions financières.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Votre réponse n'est pas tout à fait satisfaisante : vous affirmez manquer de moyens humains pour nous présenter une vision claire et complète, alors que vous la préparez pour le programme de stabilité. Au vu du poids des comptes sociaux dans le programme de stabilité budgétaire, nous devrions disposer d'une information complète. Je ne comprends pas que l'on puisse dire que cela attendra !

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Je n'ai pas la certitude que nous disposions de la capacité d'être aussi précis que vous le souhaitez, mais nous pouvons certainement faire mieux.

J'ajoute, au sujet de l'affectation de la TVA, qu'il s'agit d'une opération comptable ponctuelle. Elle a un effet sur le déficit mais elle ne se reproduira pas les années suivantes.

**M. René-Paul Savary.** – Ma question porte sur les retraites, alors que la réforme systémique annoncée est en cours d'élaboration. Avec 330 milliards d'euros, soit 14 % du PIB en dépense, celles-ci pèsent plus lourd en France que dans les autres pays européens. Les recettes correspondantes représentent 13,8 % du PIB, entraînant un déficit annuel de 4,4 milliards d'euros. Comment prenez-vous en compte ce déficit dans la réforme à venir ? Faites-vous une priorité de sa réduction ? Avez-vous des discussions à l'échelle européenne sur ces besoins de financement qui influent sur l'équilibre des comptes sociaux ? L'Europe a-t-elle émis un avis sur cette réforme ?

**Mme Frédérique Puissat.** – La dette de l'Unédic représente onze mois de cotisations. À l'aube de la réforme de l'assurance chômage, quelle vision le Gouvernement a-t-il de cette dette, de ses échéances et des modalités de son apurement ?

**M. Yves Daudigny.** – L'amélioration des comptes sociaux, en particulier de la sécurité sociale, est une bonne nouvelle mais il ne faudrait pas qu'elle s'accompagne d'une dégradation de notre système de santé. Nous nous félicitons de voir l'Ondam rester équilibré mais, en parallèle, la situation de l'hôpital est très dégradée et demande que l'on y consacre des moyens.

Cette trajectoire de rétablissement des comptes a été initiée, et réussie, par le gouvernement précédent.

L'amélioration du FSV était inattendue ; en revanche, le maintien du déficit de la branche maladie est une mauvaise nouvelle. L'amélioration est due à l'augmentation de la

masse salariale et des recettes tirées des revenus du capital. La réforme de la fiscalité du capital en cours ne risque-t-elle pas de provoquer une diminution de cette partie des recettes ?

**M. Daniel Chasseing.** – Je me félicite également de cette amélioration et de la reprise économique qu'elle traduit. Il faut maintenant poursuivre les efforts pour la sécurité sociale et l'Unédic.

En 2019, il sera nécessaire de prévoir des crédits supplémentaires pour les hôpitaux et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), qui souffrent d'un manque d'investissements et de personnel.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Monsieur Savary, vous aurez l'occasion de travailler sur les retraites, vous connaissez le calendrier, la réforme doit aboutir en 2019. L'objectif qui a été fixé est de mener une réforme juste du système de répartition, permettant à tous ceux qui cotisent de bénéficier du même rendement. Nous sommes animés d'une volonté de protection, d'égalité et de simplification des systèmes articulés aujourd'hui autour de presque quarante régimes. Il ne s'agit pas de les faire tous disparaître mais la convergence est une nécessité. Le Haut-Commissaire Delevoye mène les concertations, il est à la disposition des assemblées pour évoquer le sujet, mais le Premier ministre n'ayant pas rendu ses arbitrages, vous imaginez bien que je ne vais pas les préempter.

Le sujet est important, au vu du poids qu'il représente et de la dette, mais la question n'est pas communautaire car les discussions avec les autorités européennes portent sur le solde et non sur la nature des dépenses. Je peux donc vous assurer que notre réflexion est libre de toute interférence communautaire.

Madame Frédérique Puissat, s'agissant de la dette de l'Unédic, la réforme de l'assurance chômage est conduite avec un objectif comptable clair : stabiliser la dette et ne pas l'alourdir. À ce stade, il n'est pas encore question d'apurement car nous devons construire la réforme avant d'étudier cette question. Dans un premier temps, nous veillons à ne pas aggraver la situation.

Messieurs Daudigny et Chasseing, l'Ondam a été fixé à 2,3 %, c'est-à-dire à un niveau élevé au regard des années précédentes. La trajectoire budgétaire prévoit que ce niveau sera maintenu jusqu'en 2022. Il faut ajouter à cela les réformes engagées : nous avons ainsi affecté 250 millions d'euros aux hôpitaux en février pour leur permettre de répondre à leurs besoins. Parmi les cinq chantiers qui font l'objet de concertation figurent la question de la tarification et celle de l'offre de soins, avec l'objectif de lutter contre la saturation des urgences. Nous réformons, nous revoyons l'offre de soins et nous maintenons le niveau de l'Ondam afin de garantir que les moyens nécessaires seront disponibles.

S'agissant de la réforme de la fiscalité, monsieur Daudigny, le risque que vous évoquez n'existe pas puisqu'elle permet de maintenir le même niveau de recettes pour le FSV.

**M. Alain Milon, président.** – Je peine à comprendre comment on peut se satisfaire d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux alors qu'il s'est fait au détriment de l'humain, des hôpitaux et des Ehpad. On peut, certes, se féliciter d'un retour de l'activité économique, mais l'Ondam est insuffisant, car la progression tendancielle des dépenses est aux environs de 4 %.

Comment peut-on se satisfaire de donner 250 millions d'euros aux hôpitaux alors que leur déficit atteignait 500 millions d'euros en 2016 et 1 milliard d'euros l'année suivante ?

Le message positif, c'est la réussite économique et l'émergence de nouvelles ressources. Il faudrait plutôt communiquer sur ce sujet et annoncer qu'un jour l'activité économique permettra de fixer l'Ondam à un niveau suffisant pour que le personnel médical puisse enfin respirer.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – J'accueille toujours vos conseils avec plaisir, monsieur le président. Vos propos sont de bon sens, il faut encourager la reprise. Nous savons les efforts demandés et nous connaissons la situation des hôpitaux et des Ehpad, qui est née de l'accumulation des difficultés et de l'évolution des besoins.

Nous avons intérêt à veiller à l'évolution des dépenses et à souhaiter des recettes très supérieures ; le relèvement de l'Ondam à 4 % représenterait une dépense de 3,4 milliards d'euros par an, mais ce ne serait pas de l'argent mal employé.

**Mme Laurence Rossignol.** – Ces résultats n'ont pas été obtenus d'un coup de baguette magique mais sont le fruit d'un processus long. La situation des hôpitaux ne peut être mise exclusivement au débit du gouvernement actuel, mais relève aussi de la responsabilité du précédent, et il en va de même en ce qui concerne les bons chiffres de la branche famille dont le déficit atteignait 2,5 milliards d'euros en 2012, contre 200 millions d'euros aujourd'hui.

Vous évoquez l'augmentation des créations de places d'accueil de jeunes enfants : l'augmentation de 60 % constatée cette année sur les demandes de subventions a été engagée en 2017 – vous avez été maire, vous savez comment cela se passe. Ce chiffre est le résultat d'une politique volontariste et je souhaite que cet effort se poursuive dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – En effet, on succède toujours à quelqu'un !

**Mme Laurence Rossignol.** – Et on a souvent un successeur !

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Je suis d'accord avec vous, madame Rossignol, et s'agissant de la Cnaf, je ferai part de votre remarque à Mme la ministre des solidarités et de la santé car ce dossier n'est pas de mon ressort.

**Mme Catherine Deroche.** – N'oublions pas que l'amélioration de la branche famille s'est faite au détriment des classes moyennes.

**Mme Laurence Rossignol.** – Vous voulez dire des classes supérieures. L'effort a concerné les familles disposant de revenus mensuels supérieurs à 6 500 euros par mois.

*La réunion est close à 18 h 40.*

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

**Jeudi 5 avril 2018**

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

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire – Suite des conclusions à l'issue des auditions**

*Le compte rendu de cette réunion est consultable à la rubrique de la commission des affaires économiques.*

*La réunion est close à 12 heures.*

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

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence conjointe de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 18 h 10.*

### **Fausses informations « fake news » - Diffusion d'un message et audition**

**M. Philippe Bas, président.** – Avec Catherine Morin-Desailly, je suis heureux de réunir nos deux commissions pour une table ronde sur les fausses nouvelles sur Internet. Nous accueillons Mme Divina Frau-Meigs, professeure à l'Université Paris III Sorbonne-Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'experts installé par la Commission européenne, M. Bernard Benhamou, ancien délégué aux usages d'Internet au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et secrétaire général de l'Institut sur la souveraineté numérique, Me Christophe Bigot, avocat au cabinet Bauer Bigot et associés, spécialisé en droit de la presse, M. Hervé Brusini, directeur délégué au numérique, à la stratégie et à la diversité au sein de la direction de l'information de France Télévisions, ainsi que Mme Juliette Rosset-Caillet, sa collaboratrice. MM. Benoît Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques de Google France, et Thibault Guiroy, chargé des relations institutionnelles, ont été retardés et nous rejoindront.

Le Président de la République a fait état, au mois de janvier dernier, de son souhait que soient prises des dispositions législatives pour mieux combattre la diffusion de fausses nouvelles, pendant les campagnes électorales, par les nouveaux médias. Ce souhait, incarné dans une proposition de loi organique et dans une proposition de loi ordinaire déposées à l'Assemblée nationale, fait écho au rapport de notre collègue Philippe Bonnacarrère « Décider en 2017 : le temps d'une démocratie « coopérative » ».

Mais avons-nous réellement besoin, compte tenu de l'arsenal juridique existant, de nouvelles dispositions ? Quels moyens juridiques est-il possible de mobiliser pour rendre effective l'interdiction des fausses informations ? Faut-il envisager des moyens dérogatoires au droit commun, à l'instar du référé spécifique prévu par la proposition de loi de l'Assemblée nationale ? Comment, enfin, articuler une nouvelle initiative du législateur français avec les efforts d'autorégulation des journalistes et des plateformes comme avec les travaux de l'Union européenne sur cette question ? Nous avons à concilier des exigences contradictoires : assurer que la sincérité d'un scrutin ne soit pas altérée par la diffusion de fausses informations, en respectant les prescriptions de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui font de la liberté d'expression, non pas un absolu, mais un droit ne pouvant être limité que dans des conditions très restrictives. Les modifications successives apportées à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse comme à la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique montrent d'ailleurs avec quelles précautions le législateur a toujours abordé les sujets relevant de la liberté d'expression et, partant, du droit pénal.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je me réjouis également que nos deux commissions se soient associées, par souci d'efficacité, en amont de l'examen des

propositions de loi organique et ordinaire de l'Assemblée nationale relatives à la lutte contre les fausses informations. Si ces textes sont d'initiative parlementaire, ils se trouvent en réalité largement d'inspiration gouvernementale et seront défendus par la ministre de la culture.

J'estime regrettables l'utilisation du terme « fake » pour qualifier le phénomène et, surtout, l'erreur de l'avoir traduit par « faux », qui ne permet pas d'insister sur l'aspect relatif à la manipulation de l'opinion, à la désinformation et à la perversion de l'information au travers des réseaux sociaux. Nous devons, pour ne pas nous tromper de combat ni d'analyse, nous montrer attentifs à cette dimension. Prenons garde à ne pas réformer aveuglément le droit de la presse, compte tenu des risques encourus en matière de liberté d'expression, exigence démocratique s'il en est ! Le *think tank* Renaissance numérique a d'ailleurs mis en exergue les nuances entre fausse nouvelle, désinformation, mauvaise information et sous-information.

Notre vigilance à viser au plus juste le phénomène que nous souhaitons combattre est d'autant plus essentielle que la manipulation de l'opinion par l'entremise des réseaux sociaux a pris une dimension nouvelle depuis les révélations afférentes à la campagne présidentielle américaine. Souvenez-vous qu'en décembre 2016, lors de l'Agora numérique organisée au Sénat dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert, Lawrence Lessig, professeur à Harvard, candidat malheureux à la primaire démocrate et auteur de la désormais célèbre formule *Code is law*, nous avait annoncé, plusieurs mois avant que n'éclate le scandale, la manipulation des élections américaines à travers les réseaux sociaux. Notre débat est également empreint de celui que nous venons d'achever s'agissant de la transposition, en droit français, du règlement général de l'Union européenne sur la protection des données personnelles (RGPD) et de la récente révélation du détournement de millions de données d'internautes de Facebook par Cambridge Analytica, avec la complicité de Palantir, dont le co-fondateur n'est autre que le conseiller numérique du président Trump. Il convient de mesurer si le texte qui nous est proposé permettra effectivement de répondre à ces enjeux de démocratie. Il en va de l'honneur du Sénat, qui n'a jamais cessé de défendre les libertés fondamentales.

Nous entamons nos échanges par la diffusion d'un message enregistré de Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne à l'économie et à la société numériques.

**Mme Mariya Gabriel, commissaire européenne à l'économie et à la société numériques.** – Je vous remercie de me donner l'occasion d'intervenir en introduction de votre table ronde. La Commission européenne défend un Internet indépendant et ouvert, fermement ancré dans la protection des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques. La liberté et le pluralisme des médias constituent des piliers de notre démocratie moderne, qui souffre d'une désinformation faussant le débat social et politique.

À l'instar des cyberattaques, la désinformation ne connaît pas de frontière. En conséquence, la Commission européenne a choisi d'élaborer une stratégie européenne pour la combattre, afin d'éviter toute fragmentation inutile. Nous avons reçu 3 000 réponses dans le cadre de notre consultation publique et une enquête Eurobaromètre a recueilli l'opinion de plus de 26 000 citoyens européens. Les premiers résultats interpellent : 97 % des sondés affirment avoir été la cible de fausses informations, principalement sur des sujets relevant de la politique, de l'immigration, des minorités et de l'insécurité, et, pour 70 % des sondés, les fausses informations nuisent à la démocratie. Dans son rapport publié le 12 mars dernier, le groupe d'experts, constitué en novembre 2017 pour formuler des recommandations sur la désinformation en ligne, prône une approche multidimensionnelle fondée sur

l'autoréglementation. L'implication de chacun est, en effet, nécessaire : il ne peut exister de solution durable sans l'engagement de l'ensemble des parties concernées. Si le rapport insiste sur le rôle des plateformes, les médias traditionnels doivent également s'adapter aux exigences du numérique, afin de contrer la dissémination des fausses informations par la promotion d'une information de qualité. Les annonceurs publicitaires et les partis politiques doivent également participer à ce combat. Ainsi, nous pouvons ensemble espérer diluer le phénomène et, progressivement, l'éteindre. Enfin, je souhaite insister sur la nécessité de soutenir l'éducation numérique : nos concitoyens doivent disposer des outils et des connaissances leur permettant de discerner les fausses nouvelles et, ainsi, limiter leur propagation. Je présenterai, le 25 avril, un plan européen de mesures concrètes de lutte contre la désinformation en ligne.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Quel propos liminaire intéressant et de circonstance pour entamer nos travaux ! Madame Divina Frau-Meigs, vous êtes membre du comité d'experts mis en place par la Commission européenne : partagez-vous l'analyse de la commissaire européenne ?

**Mme Divina Frau-Meigs, professeure à l'Université Paris III Sorbonne-Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'experts sur les « fake news » mis en place par la Commission européenne.** – Comme Mme Gabriel, je crois qu'il n'existe pas de ligne Maginot de la mal-information : elle est transfrontière et, en ce sens et même si peuvent apparaître des enjeux de souveraineté nationale et d'intégrité des élections, la réponse doit être, à tout le moins, européenne. La Commission européenne a proposé, avec le groupe d'experts, une définition du phénomène, ce qui me semble constituer un préalable essentiel. La décision a été prise dans le rapport de ne pas utiliser les termes « fake news », car nombre de ces informations sont en réalité justes mais transformées dans leur contenu par des automates, et de leur préférer celui de « désinformation » pour insister sur l'aspect manipulateur. Je préfère pour ma part celui de « mal-information », qui rappelle la notion de malveillance très éloignée du canular de presse du XIX<sup>e</sup> siècle. La Commission a également mis en exergue deux cas différents, qui ne peuvent pas être traités à l'identique par une éventuelle réglementation : la mal-information à visée commerciale ou publicitaire et la mal-information politique portant atteinte, notamment, à l'intégrité des élections comme cela a pu récemment être constaté aux États-Unis. Il convient, en outre, de ne pas négliger le rôle des communautés d'usage, trop insuffisamment pris en compte dans la réglementation. Comment ramener les crédules dans le berceau d'un débat démocratique contradictoire dans lequel leurs idées ne sont pas rejetées et au sein d'un discours intelligible et intelligent ? Ils représentent, en réalité, les premières victimes de la mal-information.

Notre rapport prend de multiples précautions : les chercheurs n'ont pu prouver aucun effet avéré de la mal-information et nous ne disposons pas de suffisamment de recherches critiques pour affirmer qu'elle change une élection. Au contraire, les deux dernières recherches menées en Angleterre et en France font apparaître un résultat inverse : il y aurait une résilience des électeurs, qui ne seraient pas si crédules. En revanche, il est certain qu'il existe une volonté avérée de nuire et un effet diffus sur la population, celui du doute distillé par les marchands de soupçons sur Facebook comme sur d'autres médias sociaux, qui représentent les lieux de circulation, de diffusion et propagation privilégiés de ces contenus. L'absence de résultats scientifiques évidents a conduit l'Union européenne à avancer précautionneusement en matière de régulation en privilégiant l'autorégulation, qui nécessite une grande transparence dans les affaires publiques et commerciales. Elle demande également de la profession de journaliste, qui souffre du déséquilibre de la répartition de la valeur économique au profit des plateformes, une prise de conscience, notamment s'agissant de son comportement sur les réseaux sociaux. Il existe un hiatus entre l'information 1.0 véhiculée par les médias et la mal-information 2.0

favorisée par la viralité des réseaux sociaux et des communautés d'usage. La profession commence à se remettre en question et, ce faisant, à regagner la confiance populaire, d'après les sondages les plus récents. Nous préconisons en outre le renforcement de l'éducation aux médias, j'y reviendrai. Notre rapport propose, pour conclure, l'instauration d'un code de bonne conduite auquel les Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft (Gafam) ont accepté de participer. Son élaboration sera réalisée conjointement et sa mise en œuvre évaluée après un an ; en d'autres termes, la Commission engage un processus de la carotte, qui pourrait être suivi d'un processus du bâton s'il s'avérait que la première étape se solde par un échec.

Sans se désolidariser du rapport commis par le groupe d'experts, ma position personnelle s'en éloigne quelque peu. J'estime qu'il aurait été utile que nous aboutissions à une enquête sectorielle sur les plateformes, afin d'évaluer la réalité de la concurrence et des positions dominantes et d'étudier les comportements publicitaires, qui représentent un soutien essentiel, bien que souvent involontaire, aux marchands de soupçons. Le système publicitaire et d'agrégation de contenus, avec l'algorithmique correspondant, ne se positionne pas par rapport à l'authenticité ou à l'objectivité de l'information, mais en fonction de l'engagement et de l'émotion qu'elle suscite. Nous aurions ainsi pu mesurer combien ce comportement a coûté à l'information de qualité et, le cas échéant, corriger cette perte en créant un fonds d'aide aux nouveaux médias, y compris par la fiscalité. Je propose, pour ma part, d'installer une dorsale complète du service public du numérique : des moteurs de recherche qui ne tracent pas, des réseaux sociaux qui ne diffusent pas de publicité et des médias de qualité marqués d'un label facilement identifiable, sur le modèle de celui de Reporters sans frontières (RSF). Disposer d'un lieu dédié à l'information de qualité permettrait également de pouvoir retracer le cours d'une campagne électorale, comme s'y attellent actuellement les Américains. L'Europe a les moyens de mettre en place une politique favorable à l'intérêt général du numérique, reste à se doter de la volonté politique...

La situation actuelle, qui pose un insoluble problème de temporalité, n'est pas soutenable : il faut de douze à quatorze heures pour éteindre une rumeur sur Twitter en la démentant, dès lors, sans mesures sérieuses en amont, le mal peut être fait une veille d'élection. Avant même la réglementation ou l'autorégulation des acteurs, le succès de la lutte contre la mal-information réside dans l'éducation aux médias, qui ne dispose que de faibles moyens. La Commission européenne a proposé à cet effet d'inscrire l'éducation aux médias, qui forge les valeurs et les comportements, dans les compétences du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), car c'est en étant évaluée qu'elle gagnera en importance. Elle ne doit pas être confondue avec l'éducation numérique, qui traite des outils et savoir-faire opérationnels, du code et de l'algorithme, dont elle est complémentaire.

La loi qui sera adoptée par la France sera observée avec attention à l'étranger avec la possibilité qu'elle soit à l'origine d'en effet domino, comme la réglementation allemande inspire la Russie et l'Indonésie. Prenons garde à ce que des lois liberticides votées dans d'autres pays ne se revendiquent pas du modèle français. Ayons conscience de notre responsabilité, comme pays des droits de l'homme. Nous devons sanctuariser les contenus et réfléchir à instaurer un statut des médias sociaux, par nature hybrides, les dotant d'obligations en matière de transparence et de droit de réponse. Je conclurai en insistant sur la nécessité de renforcer l'information aux médias et, surtout, de garantir son indépendance. Elle doit cesser d'être financée par les Gafam et intégrer les missions de l'école en étant prise en charge par les enseignants. Je mets d'ailleurs au défi les Gafam d'assurer cet enseignement à douze millions de jeunes Français de moins de seize ans ! Peut-être faut-il créer, si nécessaire, un fonds à cet effet, abondé par le fruit d'une fiscalité imposée aux Gafam.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous donnons immédiatement la parole au représentant de Google France, puisque sa société vient d’être évoquée à plusieurs reprises s’agissant du code de bonne conduite et de la défiance croissante de la population à l’égard des Gafam. Quel est, monsieur Tabaka, votre opinion sur ces sujets et, surtout, sur les textes déposés à l’Assemblée nationale ?

**M. Benoît Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques de Google France.** – Je vais m’inscrire en faux avec certains propos précédemment tenus sur les Gafam. Nous sommes certes des sociétés de la « tech », mais nous exerçons des activités bien différentes : moteurs de recherche, réseaux sociaux, plateformes d’hébergement, etc. Les Gafam ont bien sûr un rôle à jouer dans la lutte contre la désinformation, mais elles n’interviennent pas toutes au même stade de la diffusion des contenus incriminés. Depuis longtemps, Google prend le sujet au sérieux. Le cœur de métier de l’entreprise est d’organiser l’accès à l’information *via* son moteur de recherche et, en conséquence, d’éviter qu’il ne soit biaisé par certains, qui réussiraient à faire apparaître les contenus de leur choix en tête des résultats de recherche. Je préfère, pour ma part, le terme de « désinformation » à celui de « mal-information », qui semble supposer qu’une information a été inconvenablement formulée sans volonté de nuire. Le phénomène peut prendre des formes extrêmement variées, puisque les acteurs malveillants utilisent différents procédés pour répandre de fausses informations sur Internet. Dès lors, il ne peut y avoir de réponse unique et uniforme.

Google utilise déjà plusieurs outils pour lutter contre la désinformation en ligne. D’abord, son algorithme fait en sorte que les contenus de qualité se placent en tête dans les résultats du moteur de recherche, afin d’offrir à l’utilisateur l’information la plus fiable possible. À cet effet, ont été développés des éléments techniques permettant d’éviter que des robots ne réussissent à favoriser leurs propres résultats. Nous avons notamment annoncé, il y a quinze jours, que notre traitement algorithmique de référencement allait évoluer pour ne plus systématiquement favoriser les contenus en fonction de leur actualité. Lorsqu’un événement d’importance survient, des comptes malveillants tentent de diffuser des informations erronées en profitant du grand nombre de recherches afférentes réalisées en ligne. Nous travaillons avec RSF pour définir au mieux la fiabilité d’une information. Nous luttons, en outre, contre la désinformation *via* notre activité de régie publicitaire pour compte de tiers. À titre d’illustration, nous avons supprimé, en 2017, 1,7 milliard de publicités, toutes causes confondues, qui permettaient de monétiser de fausses nouvelles. Pour les mêmes raisons, 100 000 éditeurs de sites ont vu leur compte publicitaire supprimé. En d’autres termes, Google applique la stratégie dite *follow the money*, habituellement destinée à la lutte contre la contrefaçon, au combat contre la désinformation. Enfin, l’entreprise, depuis plusieurs années, aide la presse à s’adapter au numérique en mettant en place, en France puis en Europe, un fonds de soutien aux projets innovants. Nous avons ainsi soutenu *Les Décodeurs du Monde* à hauteur de plusieurs centaines de milliers d’euros. Il y a quinze jours, a été annoncée la création d’un fonds mondial doté de 300 millions de dollars sur trois ans.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Pourriez-vous nous faire part plus concrètement de votre opinion sur les dispositions des textes déposés sur le bureau de l’Assemblée nationale ?

**M. Benoît Tabaka.** – Pour ce qui concerne plus spécifiquement la proposition de loi, je reconnais que nous sommes encore en cours d’analyse, le texte n’ayant été publié que récemment sur le site de l’Assemblée nationale. S’agissant de la publicité en ligne, et

notamment de l'usage de moyens publicitaires pour promouvoir une fausse nouvelle, Google a d'ores et déjà développé des outils permettant d'identifier des comptes malveillants destinés à diffuser cette information en ligne. Ils existent, même s'ils peuvent évidemment être améliorés. La proposition de loi fait apparaître le concept de « contenu d'information ». Est-ce un contenu renvoyant vers un site d'information ou un contenu de nature informative ? Par exemple, un article portant sur une disposition de la loi relative à l'immigration serait-il considéré comme un contenu d'information et, dès lors, soumis automatiquement, pour ce qui concernerait la publicité qui le viserait ou y renverrait, au régime juridique prévu par la proposition de loi ? Ce point mérite d'être éclairci lors des débats parlementaires. Nous avons, de notre côté, des échanges avec le ministère de la culture.

**Me Christophe Bigot, avocat.** – Je m'en tiendrai à une analyse juridique et commencerai par rappeler l'existant, qui est déjà assez significatif mais n'est pas utilisé. En France, deux textes sanctionnent les fausses nouvelles. La loi de 1881 sur la liberté de la presse punit la fausse nouvelle qui trouble la paix publique et le code électoral celle qui a pour effet de porter atteinte à la sincérité des scrutins. Or les décisions judiciaires s'appuyant sur ces deux textes se comptent sur les doigts d'une main.

On voit tout de suite qu'entre ces deux textes, il existe un vide : la fausse nouvelle qui ne porte pas un trouble à la paix publique et qui est de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, mais sans qu'on ait la démonstration d'un effet réel.

N'oublions pas, par ailleurs, l'action en diffamation : la diffamation est une allégation fautive de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne. Ainsi, pendant la campagne présidentielle, l'allégation selon laquelle Emmanuel Macron aurait eu un compte *offshore* au Panama. La loi permet déjà au juge de statuer dans les 24 heures en période électorale. Inutile, donc, d'adopter un texte supplémentaire pour faire intervenir un juge des référés.

En somme, cette proposition de loi est largement inutile : à mon avis, c'est purement et simplement une posture politique.

Le modèle français en matière de liberté d'expression ne consiste aucunement à sanctionner la mal-information, au contraire ! La loi de 1881 pose le principe de liberté et il s'agit pas d'aller chercher qui s'exprime de manière bienveillante et qui s'exprime de manière malveillante. L'idée est de déterminer des incriminations précises, en dehors desquelles on est libre de dire ce qu'on veut, même lorsqu'on est malveillant. D'ailleurs, la communication politique elle-même est souvent malveillante en période électorale !

Nous ne voulons surtout pas changer de modèle et commencer à décréter ce qu'est la bonne ou la mauvaise information : ce serait ouvrir une boîte de Pandore.

Bref, votez une loi inutile si cela vous amuse...

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons d'autres occasions de nous amuser...

**Me Christophe Bigot.** – C'est une loi inutile, et qui peut être dangereuse si on commence à assimiler fausse information et information controversée ou mal présentée, ce qui aurait des conséquences en matière de liberté d'expression en période électorale.

Si l'on peut aisément identifier et signaler des comptes ou des contenus pédopornographiques, je ne vois pas comment une plateforme pourrait identifier une fausse

information. Pour le cas du compte *offshore* prêté à Emmanuel Macron, un militant de la République en Marche peut le signaler à Google mais Google n'a pas les moyens de déterminer si c'est une fausse information ou non.

Cela dit, cette proposition de loi comporte des pistes prometteuses. D'abord, il peut être intéressant de cibler la diffusion massive et artificielle car celle-ci est un indice presque certain qu'on a affaire à une fausse information ou, en tout cas, à une information diffusée avec malveillance à une échelle industrielle. Cette notion de diffusion massive et artificielle est intéressante aussi car elle évite de mettre sous pression les vrais médias, les médias d'information.

Il est aussi opportun de renforcer la distinction entre l'information et la publicité ou la communication. Certes, nous avons déjà des textes qui prescrivent que toute information sponsorisée doit être signalée comme telle. On pourrait aussi ajouter une distinction entre ceux qui s'expriment de manière anonyme et ceux qui le font à visage découvert.

**M. Hervé Brusini, directeur délégué au numérique, à la stratégie et à la diversité au sein de la direction de l'information de France Télévisions.** – Je suis au cœur de la tempête, comme tous les journalistes qui ont subi cette dévastation de la confiance. Le phénomène n'est pas nouveau : en 1897 on a interrogé les Français sur la responsabilité des journalistes. Qu'avaient-ils fait de leur pouvoir ? Les plus belles signatures – Zola, Jaurès et d'autres – ont répondu à ce qui était déjà un débat national sur le déficit de confiance. La revue *Le temps des médias* donne un texte datant de 1700 sur la fabrication des fausses informations dans la fameuse *Gazette* de M. Renaudot, qui était pourtant un brave homme...

Dans la constitution d'un corpus nécessaire à l'éducation à l'information, les journalistes ont un rôle très important. L'éducation aux médias, actuellement, est en pièces détachées : son corpus est loin d'être rassemblé, pertinent et efficace et il serait bien difficile de trouver en librairie le grand livre qui nous permettrait de faire correctement ce travail.

La démocratie passe par l'éducation et, donc, par l'éducation aux médias. Comme le service public est un des responsables – j'allais dire un des coupables – en la matière, il nous incombe aussi de constituer le corpus de l'éducation aux médias, notamment avec l'éducation à l'image. Il y a quelques mois, a circulé une image des pyramides couvertes de neige. Le monde entier – y compris des habitants du Caire – a repris cette image sans aller voir ce qu'était la météo au Caire ce jour-là. En l'espèce, il n'y avait pas de malveillance.

Je trouve significatif qu'on soit obligé de faire une clarification du concept qui nous rassemble. De quoi parlons-nous ? De fausses nouvelles, de « fake news », de désinformation, de mal-information ? La précision du concept est essentielle.

Nous devons aux Français, qui ont la gentillesse de payer leur redevance, un vrai travail de journaliste, et nous devons rendre des comptes. La régulation est donc bienvenue. Nous avons été tellement secoués par un certain nombre de scandales, comme la fausse mort de Martin Bouygues, que la moindre des choses est de mettre en place des procédures garantissant une information de qualité, c'est-à-dire vérifiée. Déjà, nous nous astreignons à ne sortir une information qu'après une vérification puissante. Cela dit, on peut toujours nous critiquer. L'information n'est pas scientifique, c'est une activité humaine. Et pour cette raison, les contraintes doivent être d'autant plus fortes.

Pour le service public, cela signifie d'abord la promotion de l'éducation aux médias. Le service public ne peut pas déroger à sa responsabilité d'aller au contact des écoles ; il doit produire des modules de formation, y compris parfois en jouant avec le feu, c'est-à-dire en permettant aux élèves de fabriquer de la fausse information pour qu'ils comprennent comment tout à coup l'un de leurs camarades peut devenir un personnage épouvantable, chassé par tout le monde. Et, à l'antenne, nous devons absolument faire apparaître la transparence de nos procédures. Cette pédagogie de l'information au moment même de sa diffusion aide à lutter contre la fausse information.

Bref, les journalistes de France Télévisions s'interrogent beaucoup sur ces propositions de loi. Pourquoi ne pas garder l'arsenal existant ? En 1881, ce fut une bouffée d'oxygène extraordinaire pour l'information, et cette loi eut même un retentissement mondial. Les propositions de loi dont nous parlons peuvent avoir le même impact, mais comme textes liberticides...

J'étais ce matin à Radio France devant près de 400 jeunes filles venues des quartiers. La plupart savaient ce que sont les *Illuminati*. C'est une alerte incroyable !

**M. Bernard Benhamou, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique.** – La transparence des algorithmes est un sujet essentiel. Toutes les plateformes en utilisent, qu'il s'agisse de Facebook avec ses fils de News, de YouTube, de Google et ces algorithmes sont parfaitement opaques. Je vous invite tous à vous référer à l'excellent ouvrage *The Black Box Society*, de Frank Pasquale. L'auteur plaide pour une transparence qualifiée. Bien sûr, le code source d'une application est totalement illisible pour le grand public, mais il faut que des experts soient à même d'analyser ces codes quand il y va de notre vie : bientôt se poseront des problèmes sur les algorithmes des voitures sans pilote, qui devront faire l'objet d'un véritable débat démocratique pour savoir quels seront leurs comportements en situation d'accident.

De même, le choix des informations qui intervient sur des plateformes comme Google News ou comme le fil de News de Facebook, et peut-être surtout sur YouTube, est extraordinairement important. Pour l'instant nous n'y avons pas accès, ces algorithmes demeurant des secrets industriels. Mais, lorsqu'il est question d'enjeux aussi sensibles que le devenir de nos démocraties et le fonctionnement de nos sociétés, ce manque de transparence n'est pas soutenable.

Il commence à y avoir des études sur l'impact émotionnel, voir idéologique, de ces algorithmes. L'université de Cornell à New York et l'Université de Californie ont mesuré l'impact émotionnel d'une modification du fil de News de Facebook sur 700 000 personnes : qui dit manipulation émotionnelle dit sans doute, avec l'usage de l'intelligence artificielle, manipulation idéologique. De même qu'il y a quelques années il y a eu un avant et un après Snowden, je crois qu'il y aura un avant et un après Cambridge Analytica. Nous pensons que la bonne volonté des acteurs suffirait pour réguler le système, mais cette idée se heurte à la dure réalité de la manipulation, des intérêts économiques et des conflits géopolitiques.

Nous avons vu l'intervention stratégique d'un État étranger dans le fonctionnement démocratique de l'élection américaine, ainsi que, probablement, dans le vote sur le Brexit et sans doute aussi dans d'autres élections, y compris notre élection présidentielle. L'autorégulation a clairement montré ses limites et même, sur ces points, a échoué. À preuve, l'un des partisans et pionniers historiques d'Internet, Tim Berners-Lee, en a appelé récemment à la loi. Un éditorial du *New York Times* expliquait d'ailleurs récemment

que le problème n'est pas Facebook, mais le fait que nos lois soient beaucoup trop molles en matière de protection de la vie privée. Un autre éditorial dans le même journal expliquait que l'Europe était en train de montrer le chemin, ajoutant que le nouveau monde doit aussi apprendre de l'ancien !

Le RGPD aura un impact bien au-delà des frontières de l'Union européenne : le consommateur américain sera touché par ses dispositions sur la protection des données. De fait, ce qui s'est passé avec Facebook de Cambridge Analytica était entièrement légal : les utilisateurs avaient donné leur accord – évidemment non éclairé au sens où nous l'entendrions en Europe. Ensuite, cette compagnie a ouvert les vannes de telle sorte que quelques centaines de milliers de personnes permettent de capter 50 millions de profils et d'en faire une moisson pour aller influencer une élection. L'élection américaine s'est jouée à 90 000 voix dans quelques États-clés. Or il est quasiment certain qu'une telle machine de guerre, en collusion possible avec des intérêts étrangers, a pu influencer 90 000 électeurs.

Nous devons donc nous interroger sur les algorithmes qui font fonctionner les plateformes. Si vous regardez une vidéo relative au massacre de Parkland, vous constatez que la vidéo suivante est celle du patron de la NRA, le lobby des armes. De même, si vous regardez des vidéos sur les attentats, YouTube vous présente ensuite des vidéos de plus en plus atroces. Je ne dis pas cela pour stigmatiser cette plateforme : la raison est tout simplement que l'algorithme détecte que les utilisateurs restent plus longtemps sur ces vidéos et que le modèle économique de ces plateformes est de montrer de la publicité.

Marc Zuckerberg, interviewé il y a deux jours, est revenu longuement sur ces questions et a indiqué qu'au mieux il faudrait plusieurs années pour rectifier le tir. Nous devons nous interroger sur les limites que nous souhaitons imposer à ces plateformes en tant qu'État démocratique et en tant qu'Union européenne. Penser qu'elles se réguleront elles-mêmes est une illusion. D'autant que la prochaine menace est celle de la manipulation de masse par des robots, qui pourront cibler certaines personnes en fonction des informations fournies par les plateformes. Et l'étape suivante est encore plus inquiétante : bientôt, l'usage de l'intelligence artificielle servira à dissimuler l'intervention des robots – au point qu'il faudra avoir recours aussi à l'intelligence artificielle pour les déceler.

Bref, ces questions qui ont fait irruption très rapidement, en une décennie environ, sont devenues si importantes pour l'avenir de nos sociétés que nous ne pouvons plus nous permettre le luxe de la naïveté.

Lawrence Lessig est légitimement inquiet. Il explique que, si notre société pouvait être jusqu'à présent captée par des groupes d'intérêts, elle peut désormais l'être par des puissances technologiques, y compris étrangères. À cet égard, la portée des propositions de loi est trop étroite puisqu'elles se focalisent sur la période préélectorale, en oubliant l'ensemble des phénomènes qui peuvent modifier le climat dans lequel les élections se déroulent. Le Brexit sera un terrain d'étude extraordinairement important dans ce domaine.

Un autre universitaire américain, philosophe et constitutionnaliste, M. Katzenstein, a écrit un ouvrage sur ces questions, et il considère qu'une démocratie digne de ce nom met en contact ses citoyens non seulement avec des opinions différentes, mais aussi avec des opinions qui les dérangent. En effet, l'élection américaine a montré qu'à force de n'être mis en contact par la régulation algorithmique qu'avec des opinions proches des siennes, chacun se radicalise. Si nous ne mettons pas chacun en contact avec des opinions abrasives, nous aurons perdu beaucoup de ce que nous considérons comme l'essentiel du

débat démocratique. Il faudra donc une régulation par la loi. Cela aura un impact sur nos voisins et, d'ailleurs, l'opinion publique anglo-saxonne est en train de se rendre compte que ce qui a toujours été perçu comme le juridisme européen était en fait précurseur, puisque nous avons toujours été soucieux de protéger les données personnelles, qui sont bien la donnée de base pour le micro-targeting qu'on dénonce aujourd'hui.

**M. Claude Malhuret.** – Je pense aussi qu'il ne faut toucher à la liberté d'expression, comme disait Nietzsche, qu'avec des pattes de colombe. Pour autant, la démonstration que vous avez faite, maître Bigot, ne m'a pas convaincu. Vous dites que nous avons un arsenal législatif suffisant. Mais les sanctions prévues et appliquées sont ridicules. Pensez-vous qu'elles soient dissuasives pour M. Poutine lorsqu'il fait diffuser les emails de Mme Clinton ou qu'il répand le bruit qu'Emmanuel Macron a un compte *offshore* ? Il nous faut donc de nouveaux outils. En effet, monsieur Benhamou, ces propositions de loi, en se bornant à la période préélectorale, ne vont pas assez loin. Et les sanctions qu'elles prévoient sont également insuffisantes.

Mme Morin-Desailly avait raison d'appeler à la précision du concept. Il en existe plusieurs catégories et le mot « fake news » est devenu un mot-valise. Si nous ne distinguons pas plus finement, nous ne trouverons pas les bons outils de lutte contre ce fléau : tout texte aura une portée trop générale et sera légitimement combattu au nom de la liberté d'expression.

Je vois pour ma part au moins trois catégories. Il y a d'abord les milliards, ou les millions, d'abonnés, « d'idiots de base », qui trouvent amusant de propager des rumeurs. À cet égard, la réponse adéquate est l'éducation et les Gafam doivent prendre des engagements fermes en ce domaine. Mais nous n'allons pas poursuivre des particuliers par millions...

Deuxième cas : lorsque des organisations, commerciales, ou même terroristes, font de la désinformation. L'autorégulation, en effet, a échoué et le législateur a une responsabilité sur ce point.

Troisième catégorie : la désinformation faite par un État. C'est autre chose, puisque nous parlons alors d'une guerre numérique, ou à tout le moins d'hostilités. On voit bien, par exemple, comment la Russie cherche de cette manière à casser l'Europe ou a tenté de peser sur l'élection américaine. Pour lutter contre cela, ce n'est pas d'une loi dont nous avons besoin mais de courage politique. Or, quelques mois après qu'Emmanuel Macron a expliqué devant M. Poutine que *Russia Today* n'était pas un site d'information mais un site de propagande – exactement comme, à la fin de l'ère Brejnev, le Direktorat D du KGB – le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) accepte sans aucune difficulté l'enregistrement de cette chaîne, sur le même pied que France Télévisions !

**Mme Sylvie Robert.** – Ce débat est aussi passionnant que vertigineux. La première question, en effet, est : de quoi parle-t-on ? Je ne sais s'il faut procéder à une classification, mais nous devons, en tout cas, être vigilants sur la défense de la liberté d'expression. Derrière les fausses nouvelles, il y a toujours des finalités, des objectifs. C'est peut-être par là qu'il faudrait préciser le périmètre de ce texte. En effet, l'éducation et la formation aux médias sont fondamentales, dans ce contexte. Pour rétablir la confiance, la garantie que l'information est vérifiée est indispensable. Existe-t-il un moyen de vérifier en temps réel si l'information est garantie ? Comment lever le doute ?

**M. Bernard Benhamou.** – Il est possible de tracer un graphe quasiment en temps réel sur la diffusion d'une nouvelle. On y voit aisément si des pôles semblent artificiels, ce qui permet de détecter les robots. Mais cela deviendra de plus en plus compliqué avec le temps car l'intelligence artificielle apprendra comment faire en sorte de ne pas éveiller les soupçons. Il est impératif que nous développions la recherche sur ces sujets, notamment en multipliant le nombre de doctorants qui s'y consacrent.

**Mme Divina Frau-Meigs.** – À cet égard, nous sommes amputés. Nous avons beaucoup de mal à avoir accès aux données. Certaines plateformes sont réticentes, d'autres plus ouvertes : c'est le cas de Twitter qui, du coup, est la plus critiquée parce que les chercheurs peuvent montrer son mode de fonctionnement. Des recherches au Royaume-Uni ont révélé qu'il faut deux heures pour montrer qu'une rumeur est une vraie information, mais quatorze heures pour prouver qu'elle est fausse. Quatorze heures, une veille d'élection, cela peut être fatal. Je souhaite que les chercheurs aient un plus large accès aux données des plateformes, y compris sur de longues périodes, sans pour autant menacer leurs secrets.

**M. Hervé Brusini.** – Une étude récente a montré qu'il y a sept fois plus de chances qu'une personne répercute une fausse information qu'une vraie. L'éducation est donc une nécessité impérieuse. Nos adolescents, les jeunes, peuvent faire preuve de crédulité - comme ceux que j'ai rencontrés ce matin à France Télévisions et qui connaissaient tous les *Illuminati*. Ce ne sont pas des idiots, ce sont simplement des jeunes : nous lisons *Le Club des Cinq*, eux se délectent d'autres histoires de complot. Le problème est que, pour eux, c'est devenu une grille de lecture de la vie et une négation de la valeur de la vérité. Sur notre chaîne, nos journalistes savent chasser la fausse information, au besoin avec des outils retraçant le parcours d'une vidéo, mais aussi, tout simplement, avec de l'esprit critique.

**M. Olivier Paccaud.** – Je comprends que les Gafam s'engagent à faire preuve d'une vigilance accrue pour mieux museler la diffusion de certaines fausses informations. Tant mieux ! Mais le risque zéro n'existe pas et n'existera jamais. De fait, la mauvaise information est aussi vieille que la propagande politique, et on peut remonter sur ce point à César et à sa *Guerre des Gaules* !

Cela dit, la « fake news » est, en elle-même, une information. Bien sûr, il faut lutter contre la diffusion des fausses nouvelles et renforcer l'éducation aux médias – à cet égard, je m'inquiète de voir que la part des sciences économiques et sociales risque d'être réduite dans le futur baccalauréat, alors qu'elles sont, avec la philosophie et la littérature, l'un des meilleurs moyens pour lutter contre l'emprise des « fake news ».

Le travail de journaliste, c'est de vérifier l'information. Au sein des écoles de journalisme, existe-t-il des modules consacrés à ce sujet ? Les récentes affaires ont-elles modifié la manière de travailler des journalistes ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce débat me laisse perplexe, non pas qu'il ne soit pas important – la question est fondamentale – mais parce qu'il y a peu, on nous expliquait que l'avenir de la démocratie, c'était Internet et les réseaux sociaux, qui allaient sauver cette pauvre démocratie représentative qui était en train de mourir. Et voilà qu'on découvre que ce bistrot à dimension mondiale pose aussi un certain nombre de problèmes !

Et lorsqu'on est confronté à des résultats électoraux qui dérangent, qu'on ne souhaitait pas et qu'on n'attendait pas, on imagine tout de suite un complot – et, bien entendu, les Russes en sont responsables.

Mais la réalité est qu'un certain nombre de politologues américains avaient prévu l'élection de M. Trump. Ils savaient que l'élection se jouerait dans la *Rust Belt*, qui votait massivement pour les démocrates et qui a basculé. Notons d'ailleurs qu'Hillary Clinton n'y a même pas tenu un seul meeting... De même, les régions qui ont voté pour le Brexit étaient des régions à l'abandon.

Ce qui me frappe le plus dans la fabrication de l'opinion, pour reprendre la formule de Chomsky, ce ne sont pas les « fake news », c'est la sélection de l'information. Il y a des choses dont on ne parle jamais. Résultat : comme nos concitoyens entendent toujours la même chose, quand ils entendent quelque chose de complètement stupide, ils trouvent cela formidable et porteur d'information.

Quant aux algorithmes, si vous cherchez « dette publique » sur Internet, les résultats abondent. Si vous cherchez « dette privée », rien ! Bien sûr, l'éducation est un rempart utile, mais nous n'avons pas besoin d'une éducation aux médias, ou au numérique : ce qu'il faut, c'est une fabrication de l'esprit critique. Et cela ne se fait certainement pas en acquérant des compétences, comme une mode américaine le veut depuis une vingtaine d'années – au contraire. Cela permet de mettre les choses en perspective. Mais, comme disait le Général, c'est un vaste programme...

**M. Laurent Lafon.** – Ce qui est nouveau, ce n'est pas la désinformation, mais la diffusion des informations, vraies ou fausses, à l'échelle planétaire. Comment faire appliquer une loi nationale à l'échelle des réseaux sociaux ? L'auteur des « fake news » n'est pas toujours localisable : faut-il alors sanctionner le diffuseur, plus facilement identifiable ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – La question de l'anonymat est majeure. En Estonie, chaque citoyen peut participer à la fabrique de la loi, sous réserve que son identité soit connue, ce qui, d'après les personnes chargées de piloter ces dispositifs, éradique les contributions malveillantes. L'anonymat sur Internet, nous le constatons tous, ouvre la voie à toutes sortes de dérives.

**M. Benoît Tabaka.** – Je vous rejoins sur l'importance de l'éducation au numérique. L'initiative publique est en la matière très importante, pour aider les personnes à décoder les informations. On ne pourra certes pas éradiquer les « fake news », qui circulent depuis la nuit des temps, mais on peut améliorer l'éducation.

Je suis en désaccord avec M. Benhamou, pour qui si on peut identifier un schéma de communication de l'information, on ne peut vérifier l'information elle-même. Lors de la dernière campagne présidentielle, le collectif CrossCheck et plusieurs rédactions ont publié près de 70 articles qui montrent le contraire. Témoin de l'attaque du Bataclan, j'ai par exemple été le premier à twitter que des coups de feu y étaient tirés et que des personnes en sortaient en sang. Comment traiter cette information d'un point de vue journalistique ? Grégoire Lemarchand, de l'Agence France Presse (AFP), a très bien montré tout le profit tiré par les journalistes des réseaux sociaux pour couvrir le sujet en temps réel – avec un léger décalage, naturellement.

Il existe déjà une forme de régulation. Pour l'heure, elle ne prend la forme que d'une autorégulation car les concepts sont flous. Une étude d'impact permettrait de mieux circonscrire le phénomène qu'il est question pour le législateur d'encadrer.

**Me Christophe Bigot.** – On peut toujours ajouter des zéros au montant des amendes... L'Allemagne l'a fait, avec pour résultat que les plateformes qui reçoivent des signalements retirent aussitôt les contenus sans vérifier quoi que ce soit. En outre, il est très facile de se rendre anonyme sur le Net : qui le juge des référés sanctionnera-t-il ? Une loi qui se limiterait à ces aspects n'aurait donc qu'une portée limitée.

**M. Bernard Benhamou.** – Il est vrai que les internautes ne se comportent pas de la même façon selon qu'ils sont identifiables ou anonymes. L'exemple estonien est fascinant, mais il n'est pas reproductible dans un pays de 66 millions d'habitants. De plus, les outils d'anonymisation sont utilisés aussi bien dans nos démocraties qu'en Chine, par les dissidents rétifs à ce que les autorités contrôlent les déplacements de leurs 1,3 milliard d'habitants... Ce sont les mêmes techniques cryptographiques qui couvrent parfois des actes délictueux ou terroristes sous nos latitudes et qui protègent la liberté sous d'autres. Il n'existe donc pas de *one size fits all*, de taille unique, en matière de régulation. Lutter contre les délits de manipulation de l'opinion par achat massif de petites mains actives sur les réseaux sociaux dans des pays à bas coût de main d'œuvre est aussi un combat géopolitique, qu'il faut mener à l'échelle européenne. Dans la gouvernance d'Internet, les parties prenantes sont en principe placées sur un pied d'égalité, mais en cas de crise de confiance systémique – c'est désormais le cas puisque l'on soupçonne à présent des officines de Cambridge Analytica d'avoir aussi influencé des scrutins colombien, argentin ou mexicain –, nous devons cesser de nous payer de mots et formuler des exigences de transparence plus strictes.

**Mme Divina Frau-Meigs.** – Je crois à l'importance de la définition, mais surtout à la démonstration des mécanismes et des leviers de la mal-information, qui permettent de remonter aux acteurs qui en sont responsables. Le premier est la monétisation de la publicité par d'autres acteurs que les entreprises elles-mêmes – c'est ce qui a motivé la création de ces fermes de serveurs moldaves ou macédoniennes travaillant à soutenir Donald Trump –, monétisation dans laquelle les plateformes sont impliquées. Deuxième mécanisme : la viralité, pas seulement celle du clic, mais ces logiques de *trolling* et d'*astroturfing*, qui expliquent l'implication de Facebook dans ces affaires : la plateforme compte en effet deux milliards d'individus réels que l'on peut cibler en faisant fi des frontières...

La solution ? Se doter de médias sociaux européens. Comment se fait-il que nous n'ayons pas laissé nos réseaux sociaux atteindre une taille critique ? C'est un scandale ! Les Russes ont leurs propres réseaux sociaux, de même que les Chinois, qui les vendent à présent en Amérique latine et en Afrique. Développer cette dorsale et les conduire à une taille critique à l'échelle de l'Europe suppose des incitations, des aides, des financements. Nous avons bien essayé avec les moteurs de recherche... Qwant ne représente que 4 % du marché, faute d'éducation au numérique. Or plus on le soutient, plus il s'améliore. Il faut aussi que les acteurs en position dominante sur ce marché lui laissent de la place. Une enquête sectorielle serait utile pour prendre les bonnes décisions. Cela suppose d'encourager la recherche.

L'éducation aux médias, quand elle est faite par les journalistes ou les Gafam, n'est que du *branding*. Google ne fait pas de l'éducation aux médias, mais de l'éducation au numérique : nuance. France Inter, elle, fait de l'éducation aux médias, mais son émission est programmée le dimanche à 6 h 30 du matin. La cible est-elle touchée ? J'en doute. Google affirme former 5 millions de personnes au numérique, mais un représentant de l'entreprise m'a dit travailler à former des gens à créer leur business en ligne ! Il existe ailleurs des centres de recherche sur les menaces hybrides, qui travaillent à comprendre cette cyber-guerre froide dans laquelle les réseaux sociaux sont impliqués contre leur gré. Je crois aux réseaux de chercheurs pour trouver des solutions : nous gagnerions à nous doter d'un tel outil.

Je rejoins M. Benhamou sur la question de l'anonymat. Les pays qui ne supportent pas la dissidence appliqueraient notre régime de restriction de l'anonymat et nous porterions la responsabilité morale des mauvais traitements infligés aux journalistes et aux lanceurs d'alerte.

**M. Hervé Brusini.** – Parler d'éducation aux médias, lorsque l'on est membre du service public, n'est pas du *branding*. L'émission de France Inter peut être réécoutée en ligne : la délinéarisation permet de toucher aussi les jeunes générations.

Oui, le numérique a chamboulé le journalisme, en le forçant à descendre de son piédestal pour répondre aux questions des gens. Le numérique suppose une conversation, et la régulation vient précisément du dialogue. Vous avez dit une bêtise ? Nous avons, journalistes, le devoir de répondre. La conversation est constitutive du journalisme numérique contemporain.

Je finirai sur une note positive : la fausse information nous a agressés, et nous allons enfin à la confrontation. Nous ne sommes plus subjugués par le déferlement du numérique qui remettrait en cause la télévision ou la presse écrite, nous livrons une bataille décisive pour la citoyenneté européenne – et peut-être au-delà ! Elle le sera à bon escient grâce aux chercheurs et à une dorsale européenne.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous remercions pour l'éclairage que vous avez apporté à nos travaux en votre qualité de journaliste, juriste, universitaire, responsable de réseaux sociaux et spécialiste des stratégies numériques. Nous nous apprêtons à recevoir deux propositions de loi de l'Assemblée nationale ; nous jouerons ensuite notre rôle de chambre de réflexion. Ces matières, complexes, dépassent les enjeux des campagnes présidentielles. Nous avons déjà pu les aborder lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique, mais les perspectives que vous ouvrez sont d'une toute autre ampleur : elles ont une dimension technique, pénale, touchent à des questions de responsabilité... Bien que les faits qui les génèrent aient toujours existé, les enjeux de régulation sont nouveaux, car les nouveaux médias offrent à la rumeur une rapidité de diffusion – deux heures pour la propager, quatorze pour la corriger, disiez-vous – qu'elle n'avait pas dans le bocage normand !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous vous remercions d'avoir accepté de participer à cette table ronde qui ouvre nos travaux. Vous avez singulièrement enrichi notre réflexion. Internet est un nouvel espace politique et, en tant que tel, il doit être investi par le législateur.

*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 20 h 15.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 28 mars 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Audition de M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement**

**M. Vincent Éblé, président.** – J'en viens maintenant à l'ordre du jour de notre réunion. Dans la continuité de la pratique que nous avons établie depuis 2010 et l'instauration du premier programme d'investissements d'avenir ou PIA, nous procédons à l'audition ce matin de M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement, qui a succédé à Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement, que nous avons entendu pour la dernière fois en avril 2016.

Cette audition porte sur la mise en œuvre des trois PIA, dont l'enveloppe globale s'élève à près de 57 milliards d'euros : à la fin de l'année 2017, 44,4 milliards d'euros étaient engagés et 19,6 milliards d'euros décaissés.

Le troisième volet des PIA, doté de 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2017, présente deux particularités : tout d'abord, son financement fait l'objet d'une mission budgétaire dédiée, ce qui représente une nouveauté par rapport aux deux programmes d'investissements précédents ; ensuite, le PIA 3 a été intégré au sein du « Grand plan d'investissement » pour 2018.

Nous espérons que votre intervention permettra de nous éclairer sur l'adéquation entre les montants effectivement décaissés au titre des investissements d'avenir et les cibles initialement prévues ainsi que sur les résultats. Sont-ils conformes aux attentes du Gouvernement et aux objectifs fixés au lancement des programmes ? Comment s'exerce votre mission d'évaluation des investissements publics ?

Je vous donne donc la parole, M. Boudy, pour une intervention liminaire. Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « investissements d'avenir », le rapporteur général et les autres membres de la commission des finances pourront ensuite vous interroger. Je souligne également que nos collègues Bernard Lalande et Fabienne Keller sont membres du comité de surveillance des investissements d'avenir.

**M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement.** – Le secrétariat général pour l'investissement prend la suite du commissariat général à l'investissement. Ce changement de nom traduit la nouvelle ambition portée par le Gouvernement, annoncée par le Premier ministre le 25 septembre dernier, à travers le lancement du « Grand plan d'investissement » (GPI).

Le secrétariat général pour l'investissement et le GPI, qui traduit les propositions faites par Jean Pisany-Ferry, ont pour ambition de débloquent les verrous qui pèsent sur notre croissance potentielle et maintiennent notre pays dans un taux de chômage anormalement élevé.

Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) et le GPI ont été conçus comme des leviers de transformation des politiques publiques. Ils s'articulent autour de quatre axes : accélérer la transition écologique, renforcer les compétences et l'emploi, consolider l'innovation et la compétitivité, construire un État numérique.

Le « Grand plan d'investissement » doit également accompagner d'autres chantiers, comme celui de la formation professionnelle.

À travers ce plan et les PIA, le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) souhaite insuffler une nouvelle culture d'investissement dans les ministères. Cela se traduit notamment par leur responsabilisation, grâce à l'ouverture de nouveaux crédits budgétaires. Ces derniers ont trop souvent manqué au cours des années passées, pour permettre de déployer des politiques d'investissement cohérentes. En outre, les collectivités, et notamment les régions, attendent que l'État soit au rendez-vous dans les contrats de plan État-région (CPER) et les grandes opérations d'aménagement du territoire.

Le « Grand plan d'investissement » est également l'occasion pour les ministères d'explicitier leur stratégie en matière d'emploi des fonds, en nous indiquant par exemple ce qu'ils souhaitent voir changer ou améliorer. Les crédits devront ainsi être administrés selon des objectifs précis, associés à des indicateurs mesurables. Ces derniers sont de trois types : indicateurs d'impact, relevant de l'évaluation socio-économique, indicateurs de performance, s'intéressant à des résultats tangibles et concrets, et indicateurs d'efficience.

En outre, il sera procédé à une évaluation annuelle de l'avancement du « Grand plan d'investissement », à partir d'indicateurs préalablement définis. Un processus de redéploiement des crédits, proposé par la mission de Jean Pisany-Ferry, a été annoncé par le Premier ministre : chaque année, sur proposition du secrétariat général pour l'investissement, un redéploiement minimal de 3 % des crédits sera possible. Toutefois, nous sommes conscients qu'il n'est techniquement pas possible de procéder à des transferts massifs entre enveloppes, par exemple de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) vers le budget général ou les comptes d'affectation spéciale, qui doivent rester dans leurs périmètres d'action respectifs. Mais, sur les 47 milliards d'euros du plan, environ 35 milliards pourraient facilement faire l'objet d'un redéploiement.

Par ailleurs, une gouvernance nouvelle a été mise en place pour les 26 initiatives constituant le « Grand plan d'investissement ». Chacune d'entre elles prend la forme d'un comité de pilotage, fonctionnant comme un comité d'engagement en matière d'investissement, qui accueille le ministère chef de file, les ministères contributeurs et des personnalités qualifiées issues du secteur privé, du secteur associatif, mais aussi des économistes qui peuvent venir discuter des objectifs et indicateurs des stratégies ministérielles d'investissement.

Comme ses prédécesseurs, le secrétariat général pour l'investissement est responsable des programmes budgétaires 421, 422 et 423 de la mission « Investissement d'avenir » rattachée au Premier ministre.

En outre, le secrétariat général pour l'investissement a une mission d'accompagnement des ministères, qui sont les responsables de la mise en œuvre du « Grand plan d'investissement ». Nous les assistons ainsi dans la mise en place des comités de pilotage, afin de s'assurer que les objectifs définis par ces derniers soient à la hauteur de l'ambition fixée par le Gouvernement. Nous interviendrons également en aval sur le suivi du

déploiement de ce plan et sur la synthèse des évaluations, ce qui nous permettra de proposer au Premier ministre d'éventuels redéploiements de crédits. Je vous renvoie à la circulaire du 3 janvier 2018 pour le détail de la mise en œuvre du GPI.

Je dispose d'une équipe de 35 personnes – et je tiens à conserver ce format resserré permettant une grande agilité – composée de cadres connaissant le secteur privé et le secteur public. Il s'agit d'incarner une fonction d'investisseur d'État et d'être garant de la cohérence globale de la stratégie d'investissement portée par ce plan. Le secrétariat général pour l'investissement conserve à ce titre les missions que lui a confiées la loi en 2013 : l'inventaire des projets d'investissement supérieurs à 20 millions d'euros portés par l'État ou l'un de ses opérateurs et, pour les investissements de même nature supérieurs à 100 millions d'euros, la réalisation d'une contre-expertise. Sur cette base, mon équipe a réalisé, depuis 2013, 54 contre-expertises pour des investissements s'élevant au total à 46 milliards d'euros. Des progrès peuvent encore être faits. Toutefois, un travail important a déjà été réalisé, surtout dans le secteur hospitalier où une gouvernance particulière existe via le Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) dont le fonctionnement apporte satisfaction aux acteurs hospitaliers.

Nous sommes également les correspondants de la banque européenne d'investissement pour le déploiement du plan Juncker. D'ailleurs, lorsque nous intervenons avec nos outils PIA, nous rappelons l'existence de ce dernier, qui peut être très utile pour finaliser des plans de financement d'investissements. Celui-ci rencontre un certain succès : la France est d'ailleurs le pays bénéficiant le plus de ces fonds, bien au-delà de notre poids relatif dans l'économie européenne.

En ce qui concerne les PIA 1 et 2, fin 2017, 45 milliards d'euros sur les 47 milliards d'euros prévus avaient été engagés. 40 milliards d'euros sont contractualisés, et presque 20 milliards d'euros sont d'ores et déjà décaissés, dont 16 milliards de crédits dits « maastrichtiens ». L'activité en 2017 a été soutenue : nous avons engagé près de 5 milliards d'euros et sélectionné 1 051 projets supplémentaires, ce qui porte le nombre de projets financés et accompagnés par les différents PIA à plus de 5 000. Les entreprises sont les bénéficiaires directes de 11 milliards d'euros de crédits, dont 7,5 milliards d'euros à destination des TPE, PME et ETI. L'objectif que nous nous étions fixé en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de cibler les petites et moyennes entreprises en phase de croissance est ainsi atteint.

J'évoquerai rapidement quelques réalisations concrètes soutenues par les PIA. Une pile à hydrogène pour des applications dans l'aviation a été développée, afin d'éviter d'utiliser des APU (*auxiliary power units*) trop polluants. Il s'agit concrètement de remplacer à terme les auxiliaires de production d'électricité dans les aéroports – c'est-à-dire les groupes électrogènes utilisés lorsque l'avion n'a pas encore décollé. Nous avons également financé un projet de plateforme visant à identifier de nouveaux traitements antibiotiques. Par ailleurs, j'ai remis il y a quelques jours leurs prix à une trentaine de lauréats du concours mondial d'innovation, parmi lesquels figuraient de très belles « pépites », comme par exemple l'entreprise Wandercraft en région parisienne, qui développe des exosquelettes pour les personnes à mobilité réduite, ou encore d'autres entreprises qui proposent des kits de dépistage de l'endométriose ou des batteries très innovantes fondées sur des nanotubes de carbone. Ces produits sont au seuil des marchés, et peuvent créer de nouvelles entreprises.

Nous avons également accueilli 8 nouveaux lauréats parmi les IDEX/I-SIT : Lyon, Lille, Nantes, Montpellier, Clermont, Paris Est et Paris Seine. En outre, les universités Pierre et Marie Curie, de Saclay, et Sorbonne Université ont été confirmées dans le cadre du programme d'initiatives d'excellence (IDEX). L'université de Toulouse dispose d'un projet de qualité, mais qui n'est pas encore suffisamment abouti à ce jour.

En ce qui concerne le PIA 3, les crédits prévus pour 2017 ont été totalement engagés. En revanche, ils n'ont pas été accompagnés de crédits de paiement. En 2018, les crédits de paiement s'élèvent à un peu plus d'un milliard d'euros. La mise en place opérationnelle de ce PIA a conduit à la signature d'une trentaine de conventions. Néanmoins, une bonne partie de ces textes ont été signés en fin d'année vous laissant trop peu de temps pour vous permettre de formuler vos observations. Cette situation est insatisfaisante et je veillerai à ce qu'elle ne se reproduise pas. Il reste quatre conventions à signer qui devraient l'être très prochainement.

En 2017, 8 appels à projet ont été lancés au titre du PIA 3. Il a été procédé à une première sélection de lauréats dans le cadre du programme « Nouveau cursus à l'université », qui accompagne la réforme de l'orientation à l'université. Beaucoup d'universités se sont portées candidates. Une deuxième phase de sélection sera nécessaire.

Le TIGA (territoire d'innovation-grande ambition) est un outil entièrement consacré aux territoires qui connaît un très grand succès. Nous avons eu près de 120 candidatures. 24 ont été retenues dans la première phase. Nous préparons un appel à projet dans le cadre d'une deuxième phase. Il ne s'agira pas cette fois-ci d'une phase d'accompagnement à l'ingénierie, mais de financement des projets eux-mêmes. L'appel à projet est assez complexe à monter, car nous souhaitons permettre à l'ensemble des territoires de candidater, et pas seulement à ceux qui disposent d'un service d'ingénierie.

Le concours d'innovation ouvert en début d'année vient de s'achever. Nous avons reçu 452 candidatures, ce qui témoigne du dynamisme de nos entreprises dans des secteurs très variés. Même si la sélectivité sera forte, nous espérons pouvoir accompagner le plus grand nombre d'entreprises. Nous allons essayer d'orienter celles qui ne seront pas retenues vers les PIA « régionalisés » qui sont une démultiplication de ce qui avait été lancé dans le cadre du PIA 2. Le PIA « régionalisé » dispose d'une enveloppe de 500 millions d'euros : 250 millions d'euros de subventions et 250 millions d'euros de fonds propres.

Toutes les régions, ou presque, ont signé des conventions d'engagement, principalement avec deux opérateurs : la Banque publique d'investissement (BPI) pour l'innovation et la structuration des filières, et très prochainement avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour l'ingénierie de formation. Le modèle de déploiement des PIA est entièrement rénové : il dispose d'un cahier des charges prédéfini, mais très large et laissant une importante marge de manœuvre à la fois au président de région – la région apporte un euro pour chaque euro apporté par l'État –, et au préfet de région qui copilotera le comité de sélection. Je me félicite de cette nouvelle orientation du PIA. Si elle est plus complexe à administrer depuis Paris, elle envoie un bon signal de partenariat avec les régions.

Dans le cadre du « Grand plan d'investissement », 26 initiatives sont en cours de déploiement et des comités de pilotage sont en cours d'installation. Toutefois, afin de ne pas tomber dans une comitologie ou une bureaucratie trop importante, seulement 15 comités de pilotage, dont certains regrouperont plusieurs initiatives, sont mis en place. 12 comités de pilotage sont déjà validés. Nous sommes en discussion avec trois ministères pour finaliser

l'installation des trois derniers. Un certain nombre de ces comités ont déjà tenu leur première réunion. Je tiens d'ailleurs à pouvoir y assister le plus possible, dans la mesure où les indicateurs y seront présentés, ce qui conditionnera notre mission d'évaluation et de redéploiement des crédits.

En conclusion, le secrétariat général pour l'investissement, dont le champ d'action s'est élargi avec le GPI, a pour objectif de changer la culture de l'investissement de l'État, afin de la rendre plus transparente, avec des objectifs plus explicites et mieux définis et une exigence renforcée dans le processus de sélection, pour obtenir un effet de levier maximal sur les crédits versés.

Nous souhaitons également une plus grande prise en compte des territoires et des acteurs locaux, avec les PIA « régionalisés » et l'accueil, au sein du comité de surveillance, d'un représentant de l'association Régions de France. En outre, un certain nombre de nos outils sont spécifiquement orientés vers les territoires, tels que le TIGA.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Investissements d'avenir ».** – Le rapport spécial de la commission des finances publié en novembre 2017 relatif au PIA 3 évoquait le fait que l'essentiel des crédits de ce programme étaient des crédits financés par fonds propres, en raison de leur absence d'impact sur le déficit maastrichien. Nous avons également remarqué que les crédits disponibles étaient décaissés plutôt en fonction des contraintes des finances publiques que du rythme réel des projets. Par ailleurs, un certain nombre de projets bénéficiant uniquement de fonds propres pourraient souffrir de l'absence de subvention au moment de leur phase de conception. Que pensez-vous de cette analyse ? Ces difficultés ont-elles été remarquées par le Gouvernement ? Comment allez-vous y remédier ?

Concernant le GPI, vous avez évoqué la réallocation des crédits entre les années, en fonction du comportement des ministères investisseurs. Les crédits PIA 3 qui sont intégrés dans ce plan, sont-ils concernés par cette réallocation entre enveloppes ?

Enfin, l'action « Grands défis » regroupe des projets aux contours très flous. La participation au financement des travaux du Grand Palais avait été évoquée. Cette action est aujourd'hui l'une des seules à ne pas disposer de crédits de paiement. Pouvez-vous nous en dire plus sur les projets qui pourraient être financés par cette action ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les PIA ne contribuent-ils pas à des débudgétisations ? Le financement des travaux du Grand Palais relève normalement intégralement du budget du ministère de la culture. Y a-t-il d'autres projets de ce type ?

Comment les missions du secrétariat général pour l'investissement s'articulent-elles avec celles de la Banque publique d'investissement ? Sur quels critères la BPI intervient-elle sur un projet proposé par une entreprise ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – J'ai assisté avant-hier à un colloque organisé par l'organe de presse AEF où la Haute commissaire à la transformation des compétences, Mme Estelle Sauvat, s'est exprimée. Vous nous avez indiqué que les crédits étaient distribués sur la base de critères précis. Or, il m'a semblé, alors même que le travail est commencé depuis un moment et que beaucoup de personnes attendent des formations, que les critères sont encore flous et peu opérationnels. D'ailleurs Pôle Emploi m'a indiqué estimer ne pas pouvoir prescrire ces formations avant la fin de l'année. Quels sont les indicateurs et les projets précis sur ce plan de transformation des compétences ?

**M. Antoine Lefèvre.** – La Cour des comptes a dressé lundi un premier bilan des outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique. Elle a estimé que « les nouvelles structures de valorisation mises en place par les pouvoirs publics se sont parfois retrouvées en situation de concurrence avec certaines entités existantes, notamment celles des organismes nationaux de recherche des grandes écoles et des universités ». La Cour a ciblé en particulier « une gouvernance interne complexe aux acteurs nombreux et hétérogènes, aux objectifs divergents » et a estimé que les « objectifs étaient mal adaptés, les résultats étaient inégaux et décevants ».

Quelle est votre appréciation des conclusions rendues par la Cour des comptes, alors même que 10 nouveaux milliards d'euros vont être investis ? Déjà en 2015, la Cour des comptes avait estimé qu'il fallait rénover la gouvernance et rééquilibrer les procédures.

**M. Jean-François Rapin.** – Quand on analyse les actions présentées par l'opérateur, on voit que l'Agence nationale de la recherche (ANR) est l'un des gros capteurs de crédits. En novembre 2017, lors de l'établissement du rapport spécial sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », nous avons noté une diminution nette à la fois des crédits de l'ANR les années précédentes et surtout un effondrement à 11 % du nombre de projets retenus. Les actions budgétaires prochainement envisagées permettront-elles à l'ANR de retrouver toute sa place ?

**M. Philippe Adnot.** – Dans vos actions figure le financement des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). La Cour des comptes vient de rendre un rapport dont les conclusions rejoignent celles d'un rapport que j'ai déposé en juillet dernier. J'y recommandais notamment, sur certains territoires, de remettre en cause l'existence des SATT dans leurs formes actuelles. Je pense à la SATT du Grand Centre, qui couvre un trop grand territoire rendant difficile de mener des actions cohérentes. J'avais proposé, dans le cas des SATT qui fonctionnent mal, de s'appuyer plutôt sur les universités, et d'utiliser les compétences développées par les SATT qui fonctionnent bien. Je proposais également de ne pas les laisser continuer à agrandir trop le périmètre de leurs compétences. Je souhaiterais connaître vos intentions à ce sujet.

**M. Arnaud Bazin.** – 11 milliards d'euros de crédits ont été attribués aux entreprises, dont 7,5 milliards d'euros pour les PME. Nous savons qu'il y a là des réserves importantes d'innovation et de développement. Comment communiquez-vous auprès de ces entreprises sur les outils déployés dans le cadre des PIA ?

Dans le cadre de la loi PACTE (plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), nous allons prochainement évoquer un nouveau fonds pour l'innovation de rupture. Quelles sont les frontières entre ces deux dispositifs ?

**M. Didier Rambaud.** – Comment peut-on mieux articuler notre « Grand plan d'investissement » avec le plan Juncker ? Ce dernier avait pour objectif de mobiliser 315 milliards d'euros. En matière de politique énergétique, ne pourrait-on pas plutôt réfléchir au niveau européen pour favoriser l'interconnexion entre les États membres ?

**M. Georges Patient.** – Selon les informations gouvernementales, un milliard d'euros serait réservé aux territoires d'outre-mer dans le « Grand plan d'investissement ». Comment cette priorité se traduit-elle concrètement ?

**Mme Fabienne Keller.** – Comment s'échelonne concrètement le décaissement des crédits de paiement pour le PIA 3 ? Pouvez-vous également nous en dire plus sur la mise en place concrète des actions en matière de formation professionnelle ?

**M. Yannick Botrel.** – Il a été beaucoup question, à travers les crises alimentaires que nous avons connues, de la perte de marchés de nos entreprises agroalimentaires, en raison d'une perte de compétitivité par rapport à nos concurrents, notamment européens. Des initiatives ont-elles été prises en matière de modernisation d'outils industriels agroalimentaires ? Y a-t-il des programmes engagés sur la recherche et développement dans ce domaine ?

**M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement.** – La proportion de fonds propres dans le PIA 3 est relativement importante car elle représente 40 % des crédits. Par ailleurs, 4 milliards des 10 milliards d'euros du PIA 3 sont des subventions ou avances remboursables et 2 milliards d'euros sont des dotations décennales, qui se sont substituées aux anciennes dotations non consommables. Ces dernières devaient produire des intérêts, or le taux d'intérêt a fortement baissé sur les marchés et ces dotations ne généraient pas beaucoup d'argent. C'est la raison pour laquelle on les a remplacées par des dotations consommables à 10 ans.

Les fonds propres ne reflètent pas uniquement une contrainte budgétaire mais témoignent d'une évolution de notre action. Les PIA 1 et 2 se concentraient sur l'appareil académique de recherche et sa valorisation. Le PIA 2 s'appuyait notamment sur des logiques sectorielles lourdes en termes d'investissement, et traduisait un investissement massif vers les petites et moyennes entreprises. Désormais, la vie et la maturité des entreprises que nous suivons nécessitent davantage un financement par fonds propres que par subvention. En effet, au début, ces entreprises prennent un certain nombre de risques, et il est alors logique de les aider par des subventions ou des avances remboursables. Il s'agit maintenant d'accompagner ces entreprises un peu plus mûres dans leurs tours successifs de financement, parfois pour des montants importants. C'est d'ailleurs la vocation de plusieurs de nos fonds, comme le Fonds national d'amorçage, qui a été fortement doté par le PIA 2 et qui bénéficiera d'un nouvel abondement avec le PIA 3. C'est également le cas du fonds « multicroissance » qui vise à aider les entreprises à des stades plus en aval du développement. Nous nous inscrivons ainsi dans une logique d'un État agissant en tant qu'investisseur avisé. 1,1 milliard d'euros ces deux prochaines années, puis 1,8 milliard d'euros en 2020 seront consacrés à ces fonds, dont une proportion un peu plus importante en fonds propres la dernière année.

Le rapport de Christine Lavarde a montré que nous avons changé de dispositif. Les PIA 1 et 2 s'inscrivaient dans un système où on engageait puis décaissait les crédits immédiatement. Dans le PIA 3, l'intégralité des crédits est engagée, puis les crédits de paiement sont prévus selon une trajectoire pluriannuelle, qui doit être compatible avec nos contraintes budgétaires. Toutefois, le PIA bénéficie d'une sanctuarisation des crédits : ces derniers ne sont pas soumis à la mise en réserve ou à un gel, ce qui est indispensable pour garantir un réel engagement vis-à-vis de nos partenaires.

700 millions d'euros sont consacrés à l'action « Grands défis ». Toutefois, cette dernière n'a pas encore concrètement été lancée, car l'appel à projet devrait intervenir fin 2018. S'agissant du Grand Palais, il est prévu que cette action finance une partie des investissements – 160 millions d'euros sur les 460 millions d'euros prévus. Je considère qu'il s'agit d'un investissement d'avenir car il participe au rayonnement culturel de la France. En effet, si notre pays est la première destination touristique mondiale, c'est grâce à notre

patrimoine culturel. Il y avait également un tour de table compliqué à concrétiser. C'est un équipement qui va générer d'importantes ressources propres et son plan de financement prévoit un endettement important. Enfin, le Grand Palais est ouvert à des activités privées.

La Banque publique d'investissement (BPI) est l'un de nos opérateurs. Nous lui avons confié 10 milliards d'euros de crédits. Entre le PIA 3 et les deux précédents PIA, le nombre d'opérateurs a été sensiblement réduit, passant de 12 à 4 aujourd'hui. L'ANR gère les investissements dans le secteur académique et de la recherche, l'ADEME est compétente pour la partie « transition écologique », la Caisse des dépôts et consignations (CDC) s'occupe de l'éducation et des interventions dans les territoires, à l'image du programme TIGA. Enfin, la BPI est en charge des fonds d'interventions financières, par des outils de bourses d'innovation ou en fonds propres, comme le Fonds national d'amorçage par exemple.

Dans la plupart des cas, les fonds mis à disposition des entreprises par BPI proviennent des PIA. Toutefois, je ne cherche pas à imposer la signature du secrétariat général pour l'investissement sur les crédits alloués par BPI. Je ne vois aucun inconvénient à ce qu'une entreprise se finance auprès de BPI au titre du PIA plutôt qu'au titre d'une des interventions du programme 192 directement géré par BPI. Un financement via la BPI permet également d'avoir un guichet proche des territoires. Les entreprises pourront aussi s'appuyer sur le réseau que sont en train de développer les régions, avec la constitution d'agences régionales de développement. Ces dernières émergent notamment à partir des agences qui existaient souvent dans les départements, lesquelles sont en train de se regrouper. En Bretagne par exemple, nous travaillons main dans la main pour le financement des entreprises avec BPI, afin de créer un continuum entre la recherche, la valorisation de l'innovation et l'accompagnement des entreprises.

Une part importante du « Grand plan d'investissement » – 15 milliards d'euros sur 57 milliards d'euros – est consacrée aux compétences. Nous avons beaucoup travaillé avec Mme Sauvat sur la mise en place du Plan d'Investissement dans les compétences. Le comité de pilotage du ministère du Travail a d'ailleurs été le premier installé. Nous sommes actuellement dans une phase de transition, qui comporte deux volets. Le premier consiste à rendre rapidement disponibles les crédits au titre de l'amorçage. Il s'agit d'assurer une continuité par rapport au « plan 500 000 formations », tout en ne reconduisant pas certaines formations jugées trop courtes. Des discussions très avancées avec la plupart des régions visent à renouveler cet amorçage en 2018, afin d'éviter une diminution du nombre de formations cette année. Le deuxième volet porte l'une des ambitions principales du PIC (Plan d'Investissement dans les Compétences) : les pactes, actuellement en cours de négociation avec les régions. Il s'agit d'outils renouvelés qui seront ciblés d'une part, sur les chômeurs de longue durée, et d'autre part, sur les jeunes décrocheurs, chacune de ces deux catégories regroupant un million de personnes. Ils visent à créer un continuum entre les compétences premières, les savoir-être et savoir-faire acquis, jusqu'à l'emploi. Aujourd'hui, trop souvent, un parcours est fait de ruptures et de successions non linéaires de formation.

Le Premier ministre a répondu de façon argumentée à la Cour des comptes, prenant en compte un certain nombre de recommandations, notamment sur le développement des ressources propres, ou sur la nécessité de renforcer la gouvernance des outils. Mais, il a également insisté sur la nécessité de ne pas les juger trop vite, car ce sont des outils innovants et récents : les premiers ont été lancés en 2012-2013, et les derniers, il y a à peine deux ans. Ils ont fait l'objet d'une première vague d'évaluation. Dans les instituts de recherche technologiques (IRT), les entreprises participent au conseil d'administration, apportent du capital, mais financent aussi des projets qui les intéressent et qui parfois ne sont pas

directement liés aux leurs. C'est un bel engagement citoyen. On évoque souvent le fait que nos grandes entreprises investissent aux États-Unis dans des outils de valorisation. Nous sommes en train d'implanter une nouvelle culture en France, mais cela prendra du temps. Nous avons entendu les observations de la Cour des comptes. Nous n'hésiterons pas à mettre fin à des projets qui ne remplissent pas leurs objectifs. Nous l'avons d'ailleurs fait pour la SATT Grand-Centre : le territoire couvert était trop grand et possédait une trop faible densité de recherche et d'entreprises. Nous sommes en pleine phase de reconfiguration, avec d'un côté l'Auvergne et Rhône-Alpes, et de l'autre côté la partie centre-ouest qui pourra se resserrer sur des enjeux plus précis.

L'ANR est notre opérateur historique. Il porte 20 milliards d'euros de crédits, ainsi que la démarche IDEX/I-SITE, LABEX et EquipEX. Il porte également la valorisation, les SATT et les IRT. Aussi, il n'est pas anormal qu'il reçoive autant de crédits. L'ANR est une agence très reconnue dans le monde scientifique et de la valorisation de la recherche. J'en ai encore eu la preuve lors de l'organisation du dernier jury IDEX, où j'ai pu mesurer leur professionnalisme. L'ANR porte également les actions « Nouveau cursus à l'université », et « Soutien des grandes universités de recherche ». Cette dernière est constituée d'une enveloppe de crédits réservés aux IDEX. Certes, les IDEX vont bénéficier des intérêts générés par les dotations non consommables, mais il s'agit également de les accompagner dans d'autres projets ambitieux. Nous n'oublions pas non plus les autres universités. D'ailleurs, l'ensemble des autres outils leur sont ouverts.

La gouvernance s'est quant à elle beaucoup renforcée. Certes, il y a eu des ratés. Mais nous sommes dans une démarche très expérimentale, et par nature, il y a des erreurs. Nous lançons des investissements d'avenir, aidons des start-ups qui trébuchent régulièrement. Il faut nous accorder un droit à l'erreur. Nos instruments sont souvent bien implantés sur un territoire. Leur réussite est aussi un enjeu pour les collectivités locales.

Je cherche à simplifier les guichets d'accès. C'est la raison pour laquelle dans le PIA 3, il n'y a qu'un seul concours d'innovation, alors qu'auparavant il y en avait 5 ou 6 sectorisés. Nous devons trouver un équilibre entre d'une part la nécessité d'avoir des outils simples, accessibles à tous, et d'autre part le souhait de chacun d'avoir des crédits réservés.

Le fonds pour l'innovation de rupture, doté de 10 milliards d'euros, est constitué de dividendes d'entreprises publiques. Il devrait générer entre 200 et 250 millions d'euros par an. Ces crédits devraient en tout logique être rattachés au « Grand plan d'investissement », afin de maintenir une certaine cohérence avec les autres outils.

Nous n'oublions pas l'outre-mer, j'ai rencontré la ministre il y a quelque temps. Nous allons nous voir très régulièrement pour nous assurer que ce qui a été promis serait bien mis en œuvre dans ces territoires. Bien évidemment, une part importante du programme d'investissement dans les compétences va être fléchée vers ces territoires : il doit en effet cibler les populations jeunes. Or, ces départements et territoires ont les populations les plus jeunes. Nous appuierons aussi un certain nombre d'expérimentations et de démonstrateurs en matière de technologie. Je pense notamment au démonstrateur d'échange thermique de grande profondeur pour l'hôpital de La Réunion. Nous souhaitons encourager les développements et expérimentations sur ces territoires.

**Mme Fabienne Keller.** – En ce qui concerne le PIC, qu'en est-il des crédits qui seront gérés par les branches professionnelles ?

**M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement.** – Nous avons deux types de crédits dans cette enveloppe. Une partie importante des crédits concerne strictement la formation professionnelle. Ils seront demain mis en œuvre par les régions et les branches professionnelles. Je n'ai pour l'instant pas plus d'informations. Ce seront des crédits co-engagés. C'est la raison pour laquelle les pactes doivent être passés avec les partenaires régionaux et professionnels. En outre, un milliard d'euros est consacré à des expérimentations portées par l'État, afin d'innover en matière de formation : formation en ligne, outils d'évaluation et de pré-évaluation des demandeurs d'emploi en attente d'une formation adéquate. Enfin, un investissement important, financé par cette ligne budgétaire, est fait sur le compte personnel de formation.

Le « Grand plan d'investissement » dispose d'une enveloppe de 5 milliards d'euros réservés à l'agro-alimentaire. Elle a été évoquée par le Président de la République, à l'occasion de sa visite au Salon de l'agriculture. Des outils ont été développés dans le cadre du PIA 2 avec FranceAgriMer, notre opérateur dans ce domaine. Ils ont permis d'identifier près d'une centaine de très beaux projets. Nous souhaitons rester ouverts à tout investissement en fonds propres, dans des fonds d'investissement en capital. On sent dans ce secteur une grande effervescence en matière d'innovation. D'ailleurs, beaucoup de très beaux projets ont été révélés par le premier concours d'innovation agricole. Un certain nombre de porteurs de projets étaient présents au Salon de l'agriculture. Tel est le cas du petit robot Navio qui permet de désherber en réduisant le recours aux pesticides, ou encore d'un usage de drones intelligents ou d'outils climatiques intégrés.

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

*La réunion est close à 10 h 10.*

*La réunion est ouverte à 13 h 45.*

### **Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entendons M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, qu'il vient de présenter ce matin même en Conseil des ministres. Je remercie le ministre de s'être rendu disponible pour venir exposer devant nous les principales dispositions de ce texte et répondre aux questions de notre commission.

Notre commission est particulièrement attentive aux questions liées à la lutte contre la fraude fiscale : elle a procédé à de nombreuses auditions sur ce sujet ces dernières années, notamment au moment de l'affaire dite des *Panama Papers*, et nous avons constitué en janvier un groupe de suivi des questions liées à la fraude et à l'évasion fiscales.

Le projet de loi, qui comporte onze articles, traite de divers sujets qui nous sont familiers : articulation entre procédure administrative et procédure judiciaire, liste des États et territoires non coopératifs (ETNC), échange d'informations entre administrations fiscales, obligations déclaratives des plateformes en ligne, rôle des intermédiaires qui proposent des schémas d'optimisation fiscale etc.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – J'ai présenté ce projet de loi ce matin même en Conseil des ministres. C'est d'abord devant vous que je viens l'exposer, car votre commission et votre assemblée ont particulièrement travaillé sur ces sujets. Le projet de loi pourrait d'ailleurs être examiné en premier lieu au Sénat, ce qui serait un juste hommage rendu à votre travail collectif.

L'impôt est un des fondements de la démocratie moderne. Le consentement à l'impôt repose d'une part sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui porte sur l'égalité devant la loi, notamment fiscale, et d'autre part sur son article 13, qui prévoit une contribution commune, également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Or, il est attaqué de trois manières. Premièrement, quand l'impôt devient trop lourd, au point d'être qualifié d'obèse. Les points de vue sur ce point divergent entre partis politiques ; le Gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives pour diminuer les prélèvements obligatoires afin que trop d'impôt ne tue pas l'impôt. Deuxièmement, nous constatons sur notre continent des différences importantes de fiscalité allant parfois jusqu'au *dumping* fiscal. Avec Bruno Le Maire, nous nous efforçons de rétablir au niveau européen une fiscalité plus harmonisée, comme en témoignent les annonces récentes sur la fiscalité des GAFA (*Google, Apple, Facebook, Amazon*). Troisièmement, la fraude est sans doute l'attaque la plus sérieuse contre l'impôt : elle n'est rien d'autre que du vol et une attaque inacceptable contre le pacte républicain et la solidarité nationale.

Ce projet de loi est en quelque sorte le pendant du texte sur le droit à l'erreur – le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, actuellement en discussion –, qui reconnaît la bonne foi du contribuable, mais n'est pas la licence de frauder : si l'administration doit accompagner le contribuable qui se trompe de bonne foi, elle doit être implacable contre la fraude avérée.

Ce texte prévoit dans sa première partie le renforcement des moyens de détection et de caractérisation de la fraude. D'abord, il crée une police fiscale au sein du ministère chargé du budget, sous l'autorité d'un magistrat et complémentaire de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) qui travaille déjà au ministère de l'intérieur. Sa proximité avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) sera un atout. Les magistrats pourront lui confier les cas de fraude fiscale n'ayant pas de connexion apparente avec d'autres grands délits. Elle comportera entre 30 et 40 agents spécialistes de la fraude fiscale et de son blanchiment. Cela témoigne de la volonté de Bercy d'employer des moyens plus forts, et notamment des compétences d'officier de police judiciaire et la possibilité de procéder à des écoutes téléphoniques, interceptions de renseignement, filatures etc. La fraude fiscale, lorsqu'elle est importante et caractérisée, doit être traitée comme une grande infraction pénale. Il convient donc d'harmoniser les outils dont disposent les administrations, notamment entre les douanes et leurs homologues de la DGFIP.

L'article 3 prévoit l'utilisation du *data mining* et d'algorithmes afin de mieux repérer des fraudeurs qui utilisent des montages de plus en plus complexes. L'article 4 oblige les plateformes de l'économie collaborative à déclarer les revenus perçus par leurs utilisateurs et par les intermédiaires. Lors de la discussion d'un amendement présenté par votre commission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, j'avais promis qu'après avoir aidé des collectivités locales à récupérer le juste impôt s'agissant de la taxe de séjour, la DGFIP aurait des moyens juridiques pour connaître ces revenus.

La seconde partie du projet de loi vise quant à elle à renforcer les sanctions contre la fraude. Avec les articles 5 et 6, nous utilisons une logique nouvelle et qui a déjà fait parler d'elle à l'étranger, le *name and shame*, littéralement « nommer pour faire honte », c'est-à-dire l'obligation de publier les sanctions pénales et la possibilité de publier les sanctions administratives envers les personnes morales qui auraient fraudé. C'est une question de transparence. Et la réputation d'une entreprise, notamment sa réputation fiscale, sera sans doute une exigence de plus en plus importante de nos concitoyens.

L'article 7 crée des sanctions contre les tiers facilitant la fraude fiscale et sociale. Il ne suffit pas de lutter contre les fraudeurs et de les condamner, encore faut-il tarir la source des montages frauduleux. La loi ne sanctionne certes pas l'optimisation – même si on peut porter sur elle un jugement moral – et le conseil est toujours possible, non pas pour échapper à l'impôt, mais pour l'optimiser. Mais ceux qui conçoivent et proposent des schémas frauduleux doivent être empêchés de nuire.

L'article 8 permet au juge de définir une proportion du produit tiré de l'infraction qui pourra désormais atteindre le double de ce produit pour une personne physique, et dix fois ce produit pour les personnes morales : le but est qu'on ne puisse plus compter sur la faible probabilité d'être contrôlé.

L'article 9 vise à instituer une procédure de comparution immédiate sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière fiscale, qui existe déjà pour le blanchiment de fraude fiscale. Cet article accélérera les procédures et permettra de récupérer les sommes que les Français souhaiteraient légitimement voir participer au budget.

L'article 10 renforce les sanctions applicables aux cas d'injures, de maltraitance ou encore de troubles à l'exercice des fonctions des agents des douanes, ainsi qu'en cas de refus de communication des documents réclamés pour que ceux-ci puissent travailler correctement. Cet article 10 ne fera pas, je crois, l'objet de beaucoup de contestation, tant le travail des douaniers est admirable.

Enfin, la liste française des ETNC sera élargie à l'ensemble des juridictions figurant sur la liste européenne des paradis fiscaux. L'article 11 permettra de leur appliquer les mêmes sanctions que celles que prévoit notre législation nationale – qui sont par ailleurs inexistantes au niveau européen. La France continuera à être en pointe sur ce sujet, après ce qu'ont fait les anciens présidents de la République, Nicolas Sarkozy sur le secret bancaire et François Hollande sur la lutte contre l'optimisation fiscale agressive dans le cadre de l'OCDE.

On entend souvent que le montant global de la fraude serait compris entre 60 milliards d'euros et 80 milliards d'euros. Cette estimation provient d'organisations non gouvernementales (ONG), qui font un travail très important. Toutefois, il ne faudrait pas considérer que l'intégralité de cette somme pourrait être récupérée telle quelle – nous dispensant par là-même de réaliser des économies. L'année dernière, nous avons récupéré quelque 12 milliards d'euros dans le cadre du contrôle fiscal, sur un total de 20 milliards d'euros redressés. De plus, il est très difficile d'évaluer objectivement le montant de la fraude. Plutôt que d'entrer dans une bataille de chiffres, je propose d'organiser un travail collectif associant le Parlement et les ONG pour objectiver ce montant. C'est une exigence de transparence que nous devons à nos concitoyens. Je pourrais réunir tous les six mois au ministère l'ensemble des parties prenantes avec l'administration.

Autre sujet : le verrou de Bercy. Ce n'est pas l'objet de ce texte : une mission commune d'information de l'Assemblée nationale s'y consacre en ce moment. Par courtoisie envers les députés, je ne vais pas vous donner aujourd'hui ma position définitive, mais je suis attentif aux améliorations que nous pourrions apporter afin de rendre les choses aussi transparentes que possible. Chacun doit comprendre que la lutte contre la fraude est un sujet de société et doit aboutir, notamment pour les cols blancs, à des condamnations exemplaires, et nous avons aussi un devoir de récupérer ces sommes pour notre budget.

Enfin, mon avis personnel, sur lequel le Président de la République et le Premier ministre m'ont donné quitus, est qu'il y a au sein même de l'Union européenne des pays qui, s'ils ne peuvent pas être qualifiés de paradis fiscaux, contribuent à l'organisation d'une évasion fiscale. Nous ne devons pas être naïfs. Le commissaire européen à la fiscalité et à l'Union douanière, Pierre Moscovici, a cité certains de ces États. Certes, la règle est l'unanimité en matière fiscale au niveau européen. Je me rendrai toutefois personnellement dans ces pays pour dire que la France ne peut pas continuer à accepter au sein même de l'Union européenne des dispositions qui permettent d'éviter l'impôt.

Nous avons rédigé un texte aussi court que possible, afin d'avoir des discussions efficaces. Nous n'avons pas souhaité changer la législation fiscale, ce qui est l'objet du projet de loi de finances. Il s'agit avec ce texte de renforcer les moyens juridiques du contrôle et des sanctions, pour que le juste impôt soit payé une fois que le Parlement a voté le budget.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci, monsieur le ministre, de venir, presque à la sortie du conseil des ministres, présenter à la commission des finances ce projet de loi de lutte contre la fraude fiscale. Au Sénat, deux commissions d'enquête se sont penchées sur la question il y a déjà quelques années. Nous avons travaillé aux conséquences de la révolution numérique et au rôle des plateformes de l'économie collaborative. Nous partageons votre volonté de lutter contre la fraude fiscale et ce court texte comporte des avancées. Nous souhaiterions améliorer ce projet de loi autant que possible.

L'article 1<sup>er</sup> crée une deuxième police fiscale. Outre les chiffres des ONG, nous disposons des estimations de la Commission européenne, notamment sur le « manque à gagner » en matière de TVA – qui regroupe d'ailleurs dans une certaine confusion l'optimisation fiscale, la fraude fiscale et les taux réduits. Les fraudes carrousel continuent, sans compter les autres grandes fraudes, internationales notamment. Cette nouvelle police fiscale sera un outil supplémentaire face à ce qui constitue un crime organisé à l'échelle internationale. Nous avons eu un débat sur les moyens de recouvrement de la TVA, sur l'autoliquidation. À la différence d'autres impôts, la TVA n'est pas simplement un impôt national.

Tous nos collègues qui ont participé au groupe de travail sur les assiettes fiscales et le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique sont maintenant bien au fait de ces différents sujets, et ne peuvent que se réjouir de l'article 4, qui oblige les plateformes en ligne à déclarer automatiquement les revenus des utilisateurs à l'administration fiscale. Le Sénat l'avait proposé dès 2015 : mieux vaut tard que jamais. Dès lors que tous les revenus des utilisateurs des plateformes seront déclarés, pensez-vous que cela conduira à une évolution de la fiscalité qui leur est applicable ? *Quid* de l'effectivité de cette obligation déclarative ? L'amende forfaitaire globale de 50 000 euros semble bien faible au vu du chiffre d'affaires d'entreprises comme *Amazon* ou *Uber*.

L'article 3 prévoit un droit d'accès des administrations sociales aux fichiers de la direction générale des finances publiques (DGFIP), mais on a l'impression que cela se passe toujours à sens unique : l'administration fiscale n'a pas un tel accès direct et systématique aux fichiers des organismes de sécurité sociale. Pourquoi ?

L'article 7 prévoit une pénalité administrative pour tous les intermédiaires qui commercialisent des schémas fiscaux frauduleux. Quelle articulation avec le projet de directive de la Commission européenne qui prévoit une obligation de déclaration préalable de ces schémas à l'administration fiscale ?

L'administration fiscale va avoir recours à des moyens informatiques puissants et à des algorithmes : tant mieux, car c'est en croisant les fichiers que l'on peut mieux lutter contre la fraude, mais quels sont les moyens engagés ?

Quant au verrou de Bercy, la position d'une grande partie de la commission des finances est que l'autorité judiciaire n'aura sans doute pas beaucoup de moyens pour traiter l'ensemble du contentieux fiscal, qui est technique, et que ce serait une folie de lui transmettre tout le contentieux fiscal. Il faut donc un mécanisme de tri. On peut améliorer la transparence sur les critères de transmission à l'autorité judiciaire, ou encore modifier la composition de la commission des infractions fiscales (CIF). Toutefois, au-delà même de la technicité, la sanction fiscale me paraît beaucoup plus efficace que la sanction pénale : rappelons que le jugement de certains délits boursiers peut prendre vingt ans ! Le caractère dissuasif de la loi pénale est crucial, mais le ministère de la justice ne disposera pas demain de 3 000 postes de magistrats pour traiter l'ensemble des contentieux fiscaux. Nous sommes donc pour un aménagement mais pas pour une suppression du verrou de Bercy.

**M. Vincent Éblé, président.** – L'article 1<sup>er</sup> prévoit la création d'une police fiscale rattachée directement à Bercy. Pourtant, il existe déjà une police fiscale, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), créée en 2010 au sein du ministère de l'Intérieur et dotée de pouvoirs de police – perquisitions, écoutes etc. – qui s'est notamment illustrée dans les affaires Cahuzac, HSBC ou Google. En quoi deux polices fiscales seront-elles plus efficaces qu'une seule ? Leurs champs de compétence et leurs pouvoirs respectifs seront-ils différents, sachant que ni l'une ni l'autre ne peut s'autosaisir ? N'est-ce pas avant tout une question de moyens, davantage que de rattachement ? Et si oui, quels seront ces moyens ? Les nouveaux officiers fiscaux judiciaires seront-ils en priorité des policiers ou des agents de la DGFIP ?

Au-delà du texte proposé ici, qu'en est-il de la possibilité pour la DGFIP de rémunérer des informateurs, sur le modèle de ce que fait la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), par exemple en échange de listes comme la liste HSBC ? Cette disposition, votée en loi de finances pour 2017, est-elle utilisée ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je partage l'avis du rapporteur général sur la faiblesse de l'amende concernant les obligations des plateformes en ligne : le montant pourra le cas échéant être modifié par des amendements. Nous avons songé aussi à l'interdiction du site. En tout, 276 plateformes opèrent en France, et elles n'ont pas toutes le même poids. Elles permettent à nos concitoyens de percevoir des compléments de revenus, ou d'exercer une activité à part entière. Il ne s'agit ni de décourager l'innovation, ni d'être naïfs.

Avec l'article 1<sup>er</sup>, nous n'avons pas voulu remplacer la BNRDF du ministère de l'intérieur, et nous ne lui prenons pas des effectifs pour les mettre dans la police fiscale de

Bercy. Nous créons un deuxième service, sous l'autorité d'un magistrat, lequel choisira à quel service confier l'enquête. Le champ d'enquête de la BNRDF est plus large que les seuls dossiers de présomption de fraude fiscale, qui sera celui de la police fiscale telle que nous l'imaginons. La DGFIP a déposé l'année dernière plus de 500 plaintes pour présomption de fraude fiscale, portant sur quasiment 5 milliards d'euros d'actifs dissimulés. Ni l'autorité judiciaire ni la BNRDF n'ont été au rendez-vous : l'instruction de toutes ces plaintes est complexe et spécifique. D'où l'idée de donner aux magistrats la possibilité de choisir entre les deux services. Déjà, le service national de douane judiciaire (SNDJ) fait un excellent travail à Bercy, sous l'autorité d'une magistrate. L'année dernière, ses agents ont permis de saisir près de 800 millions d'euros. La possibilité de saisir le nouveau service créé à Bercy aidera à faire avancer les dossiers purement fiscaux, qui sont sans doute, actuellement, moins prioritaires que des dossiers comportant une dimension criminelle.

Par ailleurs, cela nous donnera de nouveaux pouvoirs d'enquête : filatures, écoutes téléphoniques, interception des échanges... Ces pouvoirs sont très importants pour caractériser la fraude. La douane les utilise déjà, sous la responsabilité d'une magistrate et sous le contrôle du Parlement et de l'autorité administrative *ad hoc*. Lorsque des douaniers, dans un port français, posent des balises et suivent une marchandise pour caractériser un trafic, ils réalisent des interventions qui ne relèvent pas simplement de la vie administrative. Si l'on refuse ces moyens à Bercy, il ne faut pas lui demander d'aller plus loin, plus fort et plus vite sur la fraude !

Nous imaginons un service comparable au service national de douane judiciaire.

Je n'ai pas bien compris votre question sur l'article 7. Vous êtes d'accord pour lutter contre les montages potentiellement frauduleux en sanctionnant les intermédiaires...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Une proposition de directive prévoit en outre leur déclaration obligatoire préalable à l'administration fiscale.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – L'article 7 n'est pas la transposition de cette disposition. Nous souhaitons distinguer l'optimisation ou l'aide à bien remplir ses obligations fiscales que proposent les sociétés de conseil ou les avocats, et l'organisation de montages frauduleux qui impliquera une sanction.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – S'agissant de l'obligation de déclaration préalable, pensez-vous qu'un avocat qui propose un schéma permettant de frauder va le déclarer ? Tracfin, par exemple, est alimenté essentiellement par les banques, mais pas par les avocats. N'est-ce pas une mesure d'affichage de la part de la Commission européenne ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – La directive concerne la déclaration préalable des montages internationaux, alors que ce texte propose des mesures nationales de sanction des montages frauduleux, que la transposition viendra utilement compléter. Certes, le cabinet qui propose des montages frauduleux ne les déclarera pas, mais ceux qui font les contrôles fiscaux ont parfois des éléments qui prouvent que le montage est frauduleux. Aujourd'hui, faute de dispositions législatives, aucune sanction administrative n'est possible contre les tiers.

Le dispositif relatif aux aviseurs de la DGFIP a été mis en place par le Gouvernement précédent. En 2017, il n'a été utilisé que pour un cas. Plusieurs autres cas ne sont pas totalement vérifiés et les personnes concernées ne sont donc pas encore reconnues comme aviseurs par la DGFIP.

**M. Éric Bocquet.** – Merci, monsieur le ministre, de venir au Sénat pour présenter ce projet de loi. Je voudrais saluer certaines avancées réelles dans ce texte. La reconnaissance des facilitateurs était une proposition de notre commission d'enquête en 2013 : on ne peut pas s'évader sans un peu d'aide, évidemment. De même, le travail de notre commission sur les obligations déclaratives des plateformes en ligne a été intégré.

Hélas, il y a des insuffisances, des manques et certaines ambiguïtés, et ce texte ne va pas aussi loin que l'exigerait l'ampleur du problème. La police fiscale est une très bonne idée. Elle comptera à terme 30 à 50 agents détachés sur cette mission particulière. Pour autant, je ne peux pas manquer de rappeler les nombreuses suppressions de postes au sein de la DGFIP ces cinq dernières années : 3 200 suppressions d'emplois ! Nous sommes donc encore loin du compte en termes de personnes physiques pour effectuer ces contrôles sur place.

La publicité des rescrits fiscaux avait été évoquée : où en est-on ?

Si on ne supprime pas le verrou de Bercy, la porte ne s'ouvre pas et le dispositif pénal ne pourra pas être actionné. À l'Assemblée nationale, une mission commune d'information continue de travailler sur le sujet, mais vous avez déclaré à la télévision que ce verrou serait maintenu, avant d'évoquer certains aménagements : il faudrait préciser les choses. Nous sommes nombreux à penser qu'il faudrait purement et simplement supprimer le verrou de Bercy, et laisser à l'autorité judiciaire les mains libres sur ce sujet. Le fait que le ministre chargé du budget soit le seul à pouvoir décider d'enquêter sur sa propre personne est dévastateur... L'an dernier, sur 16 000 manquements graves constatés, il y a eu seulement 1 000 poursuites pénales.

La liste française des paradis fiscaux n'est pas crédible, malheureusement. Par exemple, les Bermudes n'y figurent pas. Ils avaient été inscrits en janvier 2014 pour en être retirés l'année suivante. Inimaginable après les *Paradise Papers* ! Y a-t-il eu des engagements pris par les Bermudes au regard de l'administration française ? J'en doute.

Le plaider-coupable est-il si nouveau ? N'est-ce pas analogue à la convention judiciaire d'intérêt public qui figurait dans la loi Sapin 2 ? Les révélations successives de ces dernières années sont difficiles à comprendre pour nos concitoyens, choqués par l'idée qu'on peut verser 300 millions d'euros pour échapper à un procès. Ce n'est pas la bonne démarche.

Les lanceurs d'alerte ont contribué ces dernières années à la manifestation de la vérité sur les affaires les plus spectaculaires et permis la récupération concrète de deniers publics. Il faut que leurs responsabilités soient cadrées très précisément mais nous n'avons pas affaire à des fous furieux : ce sont des gens qui ont une éthique, ce qui est rare. Nous pourrions donc davantage nous appuyer sur eux.

Bref, en dépit des avancées constatées, il manque des outils.

Sur les schémas d'optimisation fiscale à transmettre à l'administration : il s'agit d'une des propositions formulées en 2013 dans le rapport de notre commission d'enquête et qui fut, malheureusement, censurée à deux reprises par le Conseil constitutionnel dans les lois de finances pour 2014 et pour 2015. Après Bercy, il y a encore un verrou ! Votre texte ne crée pas d'obligation de déclarer les schémas d'optimisation fiscale, mais les débats au Sénat y veilleront.

**M. Roger Karoutchi.** – Je représentais la France à l’OCDE en 2010 lorsqu’on parlait de paradis fiscaux. On a alors établi, à la demande d’un Français, Pascal Saint-Amans, une liste des territoires non-coopératifs. Elle comportait de grands États. Il y eut ensuite une négociation entre l’OCDE et l’Union européenne et, dans la première liste de l’Union européenne, des États relativement importants étaient encore intégrés. Puis il y eut une liste française où il y avait encore des États relativement importants. Aujourd’hui, huit ans après, il n’y reste plus que des rochers au milieu de l’océan. Si on pouvait trouver une poussière quelque part pour en faire un territoire non coopératif, ce serait parfait ! Avez-vous engagé avec vos collègues européens une discussion sur ce problème ? Montrer du doigt des îlots où l’on sait très bien que ne passe qu’une partie de la fraude, ça ne donne pas le sentiment qu’on soit prêt à s’attaquer réellement, complètement, totalement à la fraude qui profite des paradis fiscaux.

**M. Sébastien Meurant.** – J’apprécie vos déclarations sur l’impôt obèse : c’est un sujet qui tient à cœur à certains d’entre nous, mais je ne vois pas comment diminuer les impôts si on ne s’attaque pas réellement aux dépenses publiques.

Il faut harmoniser la fiscalité en Europe : pour les particuliers, avec le Portugal, pour les entreprises, avec l’Irlande, pour les impôts sur les entreprises, avec les pays de l’Est, qui cherchent à attirer les capitaux et les entreprises. Comment traiter les facilités de montage spécial et autres holdings hollandais ou du Benelux ?

Nous étions il y a quelques semaines à Roissy avec les douaniers, qui nous ont expliqué que des dizaines de millions de plis échappent aux droits de douanes et à la TVA. Et ces équipes de douaniers comptent vingt personnes pour un effectif théorique de trente. Pour lutter contre la fraude fiscale, il faut notamment renforcer les moyens. En avez-vous l’intention ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Le renforcement de moyens juridiques est une chose, mais on ne peut s’empêcher de penser au renforcement des moyens humains. Un rapport récent d’évaluation de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale montrait que la principale difficulté n’était pas forcément le manque de moyens juridiques mais le manque de moyens en personnel, et notamment en compétences particulières. Nous attendons donc des engagements de votre part.

Certes, les responsables des cabinets de conseil ou d’avocats qui prennent des libertés avec la loi n’iront pas eux-mêmes se dénoncer, mais leur salariés, peut-être. Cela pose donc la question de la protection des lanceurs d’alerte.

**Mme Nathalie Goulet.** – Merci de nous offrir un véhicule pour améliorer les dispositions que vous nous proposez sur le verrou de Bercy. La nouvelle police fiscale bénéficiera-t-elle d’une formation spéciale ?

Nous avons eu la semaine dernière un débat sur les territoires non coopératifs, qui montrait que la liste européenne n’était pas satisfaisante, non plus que la liste française. Comment associer le Parlement à l’établissement de cette liste ?

Enfin, que pouvez-vous nous dire des 1,8 million de faux numéros INSEE signalés l’année dernière ?

**M. Claude Nougein.** – Il y a la fraude fiscale et l’erreur de bonne foi. Souvent, lors de contrôles fiscaux, on constate des différences d’évaluation, notamment lors de donations ou de successions. J’ai contribué à un rapport sénatorial sur les transmissions d’entreprises. Les patrons d’ETI en viennent à ne plus vouloir transmettre, faute de savoir comment évaluer leur entreprise. Certes, l’administration fiscale termine toujours par des transactions, avec intelligence, car on ne sait jamais où est la vérité. Mais il ne faudrait pas que ces situations soient assimilées à des fraudes. Ce n’est pas le cas dans votre esprit ni dans votre ministère, mais ce peut être le cas dans l’esprit de certains médias ou associations que je qualifierais de malfaisants. C’est pourquoi je suis plutôt favorable au maintien du verrou de Bercy. Sinon, des associations pourraient porter plainte directement pour obtenir un redressement fiscal et une condamnation. Faire croire que toutes les entreprises qui ont un redressement sont des fraudeurs serait très dangereux : n’ajoutons pas à l’antiparlementarisme un esprit hostile aux entreprises !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je n’en dirai pas plus sur le verrou de Bercy par courtoisie envers la mission commune d’information de l’Assemblée nationale.

**M. Vincent Éblé, président.** – Une proposition de loi sur ce sujet a été déposée au Sénat...

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je suis à la disposition du Parlement, mais encore faudrait-il que les assemblées fassent leur travail de contrôle : voilà sept ans que le président de la CIF n’a pas été auditionné, ni par la commission des finances du Sénat, ni par celle de l’Assemblée nationale, alors que c’est votre travail de le faire ; le président de l’Assemblée nationale et le président du Sénat s’apprêtent à y reconduire des personnalités qualifiées sans aucune audition par les commissions.

Pour les ETNC, la France a un seul critère : celui de l’assistance administrative. La liste européenne a ses défauts, mais compte plusieurs autres critères. Elle comporte d’autres pays qui complètent la liste française. Son défaut est de reposer sur un principe déclaratif, sans véritable vérification. À partir de 2019, l’Union européenne passera du déclaratif au constaté. La France devrait lui emboîter le pas.

Sébastien Meurant arrive, dans la même intervention, à dire qu’il faut diminuer la dépense publique et à réclamer plus d’effectifs ! Le projet de loi de finances pour 2018 a créé des postes chez les douaniers. Il est vrai que ceux-ci sont parfois moins présents à Roissy, à Orly, et dans les Hauts-de-France, et davantage dans le Sud de la France. Tout n’est pas une question de manque de moyens, mais aussi de répartition. D’ailleurs, la DGFIP compte près de 100 000 agents, et les effectifs concernant le contrôle n’ont pas changé : 12 000 agents pour la chaîne du contrôle sur pièces et 4 000 pour le contrôle fiscal externe. Les suppressions d’effectifs dans la DGFIP résultent de projets informatiques mais n’ont jamais pour objectif de faire des économies sur le contrôle. On peut toujours ajouter quelques milliers de contrôleurs fiscaux, cela ne règlera pas le problème si on ne leur donne pas les moyens juridiques et les moyens techniques adéquats.

Je plaide coupable : lorsqu’il a fallu prendre des mesures de régulation budgétaire, nous avons annulé des projets informatiques. Or l’informatique, les algorithmes et les données vont aider les contrôleurs fiscaux à travailler, en permettant de déceler presque avec certitude les endroits où il y a de la fraude.

La loi de finances pour 2017 a donné un cadre sur la question des aviseurs de l'administration fiscale. En 2017, nous ne sommes pas encore entrés dans cette culture. J'irai jeudi matin visiter les services concernés à Pantin. Nous devons faire évoluer notre culture administrative : un seul aviseur, ce n'est pas assez.

S'agissant des listes de paradis fiscaux, il est vrai qu'à l'intérieur même des pays de l'Union européenne, certains États posent problème. Au lendemain de la crise financière, le président Nicolas Sarkozy a mis fin au secret bancaire. Quand je suis devenu ministre, nous avons finalisé quelques conventions fiscales avec des pays qui n'étaient pas très coopératifs. Dans les *Panama Papers*, il n'y a pas vraiment de noms français mis en cause, d'ailleurs. Avec le président François Hollande, en coopération avec l'OCDE, la France a aussi fait son travail – Pascal Saint-Amans est le premier à le reconnaître. Il y a aujourd'hui dans l'Union européenne des pays qui laissent faire de l'évasion fiscale. Nous devons le combattre. Les Pays-Bas ont fait d'importants efforts en ce sens, qu'il convient d'encourager. D'autres pays restent plus discrets.

Je prendrai donc mon bâton de pèlerin pour me rendre prochainement à Malte et en Irlande. Nous devons être francs avec nos amis ; il ne sert à rien d'alourdir notre législation fiscale et de dresser des listes des États non coopératifs hors de l'Union européenne si nous ne réglons pas le problème entre nous – d'autant que le commissaire européen Pierre Moscovici, engageant la Commission européenne, a désigné nommément certains pays. Vos propos sont frappés au coin du bon sens.

En réponse à Nathalie Goulet, les agents dotés de pouvoirs de police judiciaire recevront une formation de neuf mois. Cette nouvelle police fiscale regroupant une cinquantaine de personnes sera donc opérationnelle début 2020. Le service national de douane judiciaire, créé il y a quinze ans, est l'exemple à suivre. Le directeur général des finances publiques et moi-même sommes à votre disposition pour vous apporter des précisions.

Je crains de décevoir Claude Nougéin : lorsqu'il y a un désaccord entre le citoyen et le fisc, c'est souvent ce dernier qui a raison... Dans tous les cas, un recours juridictionnel est possible. Les contribuables peuvent demander un rescrit à l'administration, notamment en cas de difficulté de transmission d'entreprise ou d'évaluation. Dans le cadre du droit à l'erreur, je me suis engagé à prendre les mesures réglementaires pour la publication de ces rescrits, ce qui répond à la préoccupation d'Éric Bocquet. Ce sera fait avant l'adoption définitive de ce projet de loi.

**M. Jean-François Rapin.** – Comme le rapporteur général, je me félicite de ce texte tant attendu et bien construit. Vous avez annoncé que vous prendriez votre bâton de pèlerin pour la construction d'une Europe fiscale. Nous vous en savons gré, mais ce sera compliqué, puisque la position de la France en faveur d'une harmonisation de la supervision des marchés financiers européens n'est pas entendue par certains partenaires majeurs. Comment voyez-vous les choses ? Un *leadership* français sur cette question est-il tenable ?

**M. Marc Laménie.** – Merci pour cet exposé clair et pédagogique. Comment lutter contre la fraude sociale ? Quant à la fraude douanière, la visite de notre commission à Roissy nous a révélé des pratiques que nous ne soupçonnions pas. La contrefaçon est un fléau qui engendre un manque à gagner considérable.

Or la DGFIP est l'une des administrations qui ont perdu le plus d'emplois, alors que le volet humain reste particulièrement important sur le terrain, surtout dans les

départements ruraux. Je relaie également les craintes des débiteurs de tabac dans les départements transfrontaliers comme le mien, celui des Ardennes. Des milliards d'euros sont en jeu.

**M. Emmanuel Capus.** – Ce projet de loi est de bon sens. Le rapport d'activité de Tracfin publié hier montre une croissance exponentielle des chiffres de la fraude et du blanchiment. Vous avez promis des moyens humains supplémentaires, mais n'aurait-il pas fallu introduire dans ce projet de loi des outils juridiques tels que la possibilité pour Tracfin de s'autosaisir ?

Sur le « *name and shame* », je m'associe à la question d'Éric Bocquet : en 2010, le Conseil constitutionnel a condamné le dispositif, en jugeant l'automatisme de la publication des décisions contraire au principe d'individualisation de la peine. Comment comptez-vous faire fonctionner cette mesure ?

Enfin, le prix Nobel d'économie Jean Tirole a estimé que les cryptomonnaies étaient trop souvent utilisées à des fins de fraude ou d'évasion fiscale. Est-ce un problème marginal ou pris au sérieux par vos services ?

**M. Thierry Carcenac.** – Ne boudons pas notre plaisir : toute loi contre la fraude fiscale est bonne à prendre. L'article premier est particulièrement bienvenu. Depuis 2002, le service national de douane judiciaire a montré l'utilité de pouvoirs de police judiciaire dans ce domaine. Cependant, la question essentielle reste la coordination entre les différents services. Un important travail reste à faire, même si la police fiscale sera sous l'autorité d'un magistrat. La fraude fiscale se conjugue souvent à la criminalité.

Je m'interroge sur le plaider-coupable. Combien d'affaires ont été traitées dans le cadre de la convention judiciaire d'intérêt fiscal ? Il faut que ces données soient rendues publiques, surtout si vous souhaitez adapter et non supprimer le verrou de Bercy.

En matière de moyens, vous n'avez évoqué que le renforcement des outils juridiques et la sanctuarisation des effectifs dans le cadre du contrôle fiscal. Nous avons demandé dans un rapport et par des amendements le recrutement de profils de haut niveau, avec des rémunérations attractives, pour la mise en œuvre du *data mining*. Qu'en est-il ?

Enfin, je souhaiterais, dans l'intérêt de la transparence, la publication d'un état des lieux sur la coopération fiscale entre États, en principe annexé au projet de loi de finances de chaque année mais que nous n'avons pas eu depuis 2016.

**M. Jérôme Bascher.** – Une question de l'ancien monde : voici dix ans était créée la délégation nationale à la lutte contre la fraude, fiscale et sociale, rattachée au ministère des comptes publics. Quel bilan en tirez-vous ? Votre projet de loi lui donnera-t-il davantage de moyens ? La fraude sociale, où des sommes pourtant beaucoup plus importantes sont en jeu, semble absente du texte.

Allez-vous maintenir la cellule de régularisation fiscale, le service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) ? Fondée sur la bonne foi des contribuables, cette logique a rapporté beaucoup d'argent sous vos prédécesseurs Éric Woerth et Bernard Cazeneuve.

Le nouveau monde maintenant : au-delà de la question du blanchiment, l'évasion fiscale liée aux crypto-actifs s'explique aussi par une fiscalité très dissuasive, de l'ordre de

60 %. Des jeunes de moins de 18 ans qui gagnent des millions dans cette activité se déclarent à Malte pour convertir leurs actifs en argent. Il conviendrait donc d'adapter notre fiscalité, pour la rapprocher de celle qui pèse sur l'or.

**M. Didier Rambaud.** – Pouvez-vous présenter un point d'étape sur l'extension expérimentale, par un arrêté d'août 2017, du *data mining* au contrôle des particuliers ?

**M. Philippe Dominati.** – Nouvelle police dépendant d'un nouveau ministère, nouveaux articles, nouvelles sanctions renforcées – mais je m'étonne que dans l'exposé des motifs ne figure pas cette constatation simple : la fraude fiscale est proportionnelle aux prélèvements obligatoires, dans lesquelles la France est championne du monde. Le meilleur moyen de lutter contre cette fraude n'est pas, par conséquent, un nouveau tour d'écrou, mais une adaptation de notre fiscalité au nouvel environnement international, pour restaurer une fiscalité raisonnable comme celle de nos voisins.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – J'ai dit, dans mon propos introductif, que l'impôt était menacé par la fraude et le dumping fiscal, mais aussi par une certaine obésité qui peut décourager l'esprit d'une imposition juste. En revanche, je conteste le lien que vous établissez entre niveau des prélèvements obligatoires et fraude fiscale. Vous appartenez à un groupe politique qui considère l'impôt comme directement lié à la dépense publique. Or qu'il s'agisse des contrats aidés, du logement, des effectifs de la fonction publique, des chambres d'industries et de commerce, de l'écologie ou de la santé, ce groupe a voté contre toutes les baisses de dépenses publiques que je proposais ; sans compter les collectivités territoriales... Je vous invite donc à expliquer à votre groupe que pour baisser les impôts, il faut commencer par réduire les dépenses !

**M. Philippe Dominati.** – Je n'appartiens à aucun groupe, je ne suis que rattaché. Mon vote est individuel.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je partage cependant votre opinion sur le niveau excessif de l'imposition en France.

En réponse à Didier Rambaud, d'après le directeur général des finances publiques, il est trop tôt pour faire un point d'étape sur le *data mining*. Je vous suggère de nous interroger à ce sujet dans un an.

En réponse à Jérôme Bascher, j'ai décidé de fermer le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) en décembre 2017, après quatre ans d'existence, considérant qu'il avait fait son œuvre. Un bureau sera créé pour les déclarations des entreprises, sous des modalités que je suis prêt à détailler.

De nouvelles cryptomonnaies se créent chaque semaine. Ce ne sont pas, en réalité, de véritables monnaies : c'est quand elles sont transformées en argent qu'il faut les déclarer au fisc. La *blockchain* est d'inspiration libertarienne. Elle appelle une réflexion sur la garantie de ces monnaies, dont le cours varie dans un système fermé qui exclut l'inflation. Il y a aussi une concurrence entre ces actifs et des tentations d'évasion fiscale. Pour l'instant, rien ne permet de dire avec certitude que les cryptomonnaies sont utilisées pour financer les activités terroristes ou criminelles – des alertes ont été lancées en Amérique du Sud – mais Tracfin et nos services restent vigilants. C'est une question très importante.

En réponse à Emmanuel Capus, la raison d'être de Tracfin est l'analyse de données : l'auto-saisine ne serait pas justifiée. Nous avons néanmoins renforcé les effectifs de ce service de quinze agents. Dans deux semaines, je participerai, avec le directeur de Tracfin, à une conférence internationale sur le financement du terrorisme. Nous y rappellerons le rôle du service dans l'établissement d'une liste de collecteurs de l'État islamique, en collaboration avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Le renseignement fiscal s'intéresse de plus en plus au financement des activités terroristes, parfois très rudimentaire, parfois adossé à des associations sportives ou communautaires ou à des particuliers. J'ai rencontré les directeurs des grandes banques pour leur recommander de signaler les mouvements suspects sans attendre les demandes de Tracfin. Leur coopération est très efficace.

Plus généralement, il n'y a pas de coordination à proprement parler du renseignement fiscal à Bercy, même si je participe au Conseil de défense. Tracfin, la DGFIP et les douanes ont des échanges : le directeur de Tracfin rencontre annuellement celui du contrôle fiscal, et des agents des douanes sont détachés auprès de Tracfin. Nous travaillons néanmoins à rendre ces échanges plus réguliers.

Le Conseil d'État n'a pas formulé de réserves sur le principe du *name and shame*. Ce projet de loi le rend obligatoire, mais le juge pourra y déroger. Nous pensons que notre texte, tel que nous le présentons, respecte désormais la décision du Conseil constitutionnel. Il appartiendra le cas échéant au Parlement d'améliorer cette disposition.

En réponse à Thierry Carcenac, le plaider-coupable est bien élargi à la fraude fiscale mais non à la convention. Le recrutement de *data scientists* que vous demandiez dans votre rapport a été mis en œuvre ; nous aurons l'occasion de présenter un point d'étape à l'occasion du prochain projet de loi de finances ou de la loi de règlement.

S'agissant de l'harmonisation fiscale, Bruno Le Maire, qui se trouvait au sommet du G20 de Buenos Aires la semaine dernière, sera davantage en mesure de répondre à la question de Jean-François Rapin sur les discussions en cours avec nos partenaires. Je lui transmettrai votre demande, à laquelle il pourra répondre sous forme écrite avant l'examen du texte en séance publique.

En réponse aux questions de Marc Laménie et de Jérôme Bascher, ce texte ne traite pas de la fraude sociale de façon spécifique. J'ai voulu un texte court, principalement ciblé sur la fraude fiscale. Je ne suis pas sûr qu'il soit opportun de mettre sur le même plan cette dernière, qui a une forte dimension internationale, et la fraude sociale qui concerne avant tout nos relations avec les départements, le budget de la Sécurité sociale et le ministère de la santé. Je suppose que des amendements seront déposés sur le sujet, auxquels je serai contraint de m'opposer... La fraude sociale fera l'objet d'un texte ultérieur. Je répondrai toutefois, avec la ministre de la santé et des solidarités, à vos questions légitimes sur ce point.

*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 25.*

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025  
et portant diverses dispositions intéressant la défense - Audition de  
Mme Florence Parly, ministre des armées**

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie, madame la ministre, de venir nous présenter le projet de loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025, adopté par l'Assemblée nationale le 27 mars dernier, et dont notre commission des finances s'est saisie pour avis. Notre audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Lors de la présentation de votre budget 2018 devant notre commission, vous aviez exposé les grandes orientations de cette LPM. Elles se résumaient, selon vos mots, au triptyque « *soutenabilité, préparation de l'avenir, soutien à ceux qui s'engagent* ».

Le projet de loi de programmation prévoit un effort significatif en faveur de la défense, de l'ordre de 200 milliards d'euros sur la période 2019-2023, en lien avec l'objectif de porter les crédits consacrés aux armées à un montant correspondant à 2 % du produit intérieur brut d'ici 2025.

Madame la ministre, après votre présentation, je donnerai la parole à Dominique de Legge, notre rapporteur pour avis, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense », puis à Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis de la commission des lois, puis à tous les collègues qui le souhaitent.

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – J'ai présenté le projet de loi de programmation militaire 2019-2025 à vos collègues de la commission des affaires étrangères et de la défense le 20 février dernier. Depuis, ce texte a été examiné et voté à une très large majorité à l'Assemblée nationale. C'est un texte qui consacre – enfin – un renouveau des armées. Je connais l'attachement du Sénat à un débat parlementaire, riche, apaisé, constructif. Je connais aussi les interrogations des uns et des autres. Je les ai entendues en commission au Sénat, ainsi qu'à l'Assemblée nationale... avec plus ou moins de bonne foi. Je suis donc ravie de pouvoir présenter ce texte devant vous et d'aborder directement toutes les préoccupations, en particulier financières.

Mais avant tout, quelle est l'ambition du Gouvernement pour notre défense ? Comment entend-il atteindre les objectifs ? C'est une question centrale car cette LPM ne se résume pas à porter le budget des armées à 2 % du PIB à l'horizon 2025. Il s'agit d'abord de donner aux militaires les moyens de leur mission : protéger la France et les Français. Le Président de la République l'a dit très clairement : d'ici 2030, la France doit pouvoir intervenir partout, gagner sur tous les terrains, l'emporter face à tous les ennemis, seule ou en coalition. Pour réussir ce défi, il nous faut un modèle d'armée complet et équilibré ; ce n'est pas un luxe, c'est une nécessité, si nous voulons faire entendre la voix de notre pays, défendre pleinement les Français, répondre aux menaces qui émergent.

Car ces menaces, comme l'a montré la *Revue stratégique*, sont aujourd'hui plus fortes, plus imprévisibles, plus diffuses. Le terrorisme, nous venons encore de le voir douloureusement dans l'Aude, continue de frapper, lâche, violent, aveugle. Il faut le combattre jusqu'au bout. Les grandes nations s'arment et font montre de leur puissance par tous les moyens. Quant au cyberspace, comment ignorer qu'il est devenu un espace de confrontations à part entière ?

Le présent projet de loi reflète donc une ambition structurée autour de quatre axes. Il est le premier jalon de notre ambition pour les armées à l'horizon 2030, telle que définie par le Président de la République.

Premier axe : cette loi de programmation militaire 2019-2025 est placée « à hauteur d'homme ». D'abord, avec 6 000 recrutements supplémentaires prévus, nous inversons résolument la tendance baissière des effectifs de ces dix dernières années. Ensuite, nous nous concentrons sur le quotidien de nos soldats, quand les précédentes LPM s'étaient focalisées sur les gros équipements. Avec 23 000 nouveaux treillis ignifugés livrés dès cette année, 25 000 gilets pare-balle dernier standard l'an prochain, des casques supplémentaires, des tenues NRBC, c'est un effort majeur en faveur des petits équipements du quotidien, qui sont toujours les premiers sacrifiés dans les coupes budgétaires. Le « Plan famille » est prolongé. Par ailleurs, de nouveaux droits sont accordés, comme la possibilité pour un militaire en activité de devenir conseiller municipal, dans certaines villes.

Deuxième axe : un renouvellement majeur de nos capacités opérationnelles. Il n'est pas une option, mais un impératif absolu. Équipements vieillissants, parfois devenus inadaptés, impasses capacitaires qui font planer des dangers sur nos forces et sur notre supériorité opérationnelle : nous devons combler les carences du passé tout en restant l'œil rivé sur l'avenir. C'est donc à la fois une LPM qui répare et qui prépare.

Aucune des trois armées n'a été oubliée et chacune verra ses moyens profondément renouvelés au cours des prochaines années. Quelques exemples : le programme d'équipement majeur de l'armée de terre, Scorpion, sera accéléré pour atteindre en 2025 la moitié de la cible et non plus un tiers ; l'armée de l'air recevra 6 drones armés, de nouveaux avions de chasse, des Rafale et des Mirage 2000D rénovés ainsi que les 12 premiers MRTT, avions ravitailleurs – dont la cible finale est passée de 12 à 15. Quant à la marine nationale, elle recevra de nouveaux sous-marins nucléaires d'attaque, des frégates et des patrouilleurs. Les deux composantes de la dissuasion nucléaire seront renouvelées.

Le troisième axe, c'est la garantie de notre autonomie stratégique, pour s'assurer que la France sera toujours capable de faire entendre sa voix et de l'emporter quels que soient le terrain, l'adversaire, les conditions. Pour anticiper les menaces et les évolutions géopolitiques, 1 500 nouveaux postes et 4,6 milliards d'euros d'investissements dans les équipements sont prévus dans le domaine du renseignement. La lutte dans le cyberspace est dotée de 1,6 milliard d'euros et 1 000 cybercombattants supplémentaires seront recrutés d'ici 2025.

Garantir notre autonomie stratégique exige aussi de fédérer nos alliés, en particulier nos voisins européens, confrontés aux mêmes menaces et aux mêmes dangers que nous, même si les priorités peuvent différer selon les pays. Nous devons porter avec eux des coopérations autour de projets stratégiques. Je pense à notre politique spatiale, à notre groupe aéronaval, à la défense aérienne élargie. L'Europe de la défense ne pourra se construire que grâce à ces projets, grâce à des initiatives concrètes et des opérations communes. C'est

seulement ainsi que nous créerons une Europe forte, protectrice et garante de notre souveraineté.

Le quatrième axe est celui de l'innovation, pour construire des armées adaptées aux conflits modernes, des armées numériques, technologiques, afin de préserver notre supériorité opérationnelle dans les conflits futurs. Beaucoup a été fait ces derniers mois, création du fonds Def'Invest entre la direction générale pour l'armement (DGA) et Bpifrance, le lancement du partenariat d'innovation Artemis... Le projet de loi de programmation militaire accélère ce mouvement. L'accent est mis sur la recherche et le développement, le budget consacré aux études et à l'innovation passe de 730 millions d'euros par an aujourd'hui à 1 milliard d'euros par an dès 2022.

Avec ce projet de loi, nous engageons les phases préparatoires des grands programmes d'armement qui structureront l'avenir de nos armées : 1,8 milliard d'euros par an en moyenne seront consacrés aux études, pour concevoir l'aviation de combat du futur, le char de combat du futur ou le successeur du *Charles de Gaulle*.

Enfin, ce projet de loi est un texte de responsabilité. La Nation consent des moyens exceptionnels à nos armées, il nous faut veiller à ce que chaque euro investi soit un euro bien employé.

Le ministère des armées continuera donc sa modernisation. Mais les précédentes LPM traduisaient une modernisation sous contrainte. Dans le présent projet, la modernisation est choisie, voulue. Les 14 chantiers inscrits dans le plan « Action publique 2022 » sont lancés pour transformer le ministère.

Ces fondements politiques que je viens de détailler ne seraient rien sans des moyens à la hauteur des ambitions. Je souhaite à ce sujet mettre fin à certaines craintes, voire certains fantasmes véhiculés depuis des mois concernant le budget de nos armées. La fin de gestion 2017 offre des bases solides, tout comme l'augmentation consécutive du budget 2018. Il n'y a pas de demi-mesures, pas de « cadavres dans le placard », pas de trompe l'œil, mais des moyens exceptionnels, qui correspondent aux besoins. Les armées ont trop souvent servi, par le passé, de variable d'ajustement dans le budget de l'État : près de 60 000 emplois en moins entre 2005 et 2015, tandis que le nombre d'emplois dans la fonction publique d'État augmentait.

Sur la gestion 2017, contrairement aux usages du passé à l'arrivée d'une nouvelle majorité, nous n'avons procédé à aucune annulation ni interruption de programme. Nous avons tenu tous les engagements de la précédente majorité, y compris ceux qui n'étaient pas financés.

La loi de finances initiale affichait 32,4 milliards d'euros, le report des années précédentes se montait à 700 millions d'euros, les ouvertures par décret d'avance ont représenté 950 millions d'euros et les annulations, à l'été, 850 millions d'euros. Le report sur 2018 a été de 38 millions d'euros. Soit un total de 33,2 milliards d'euros. Si l'on majore le montant initial des besoins de financement additionnels pour les opérations extérieures (OPEX) et les missions intérieures (Missint), on obtient le chiffre de 33,4 milliards d'euros, soit un écart de 228 millions d'euros qui correspond au reste à charge de la mission défense. Non seulement la loi de finances exécutée a été supérieure à la loi de finances votée, 33,2 milliards d'euros contre 32,4 milliards d'euros, mais la contribution du ministère au surcoût des OPEX a été de 228 millions d'euros, non de 850 millions d'euros. C'est la juste contribution à la solidarité interministérielle, ni plus, ni moins.

La gestion 2017 constitue donc une base saine ; il en est de même pour le budget 2018. Le Parlement, je vous le rappelle, a augmenté les crédits de la défense de 1,8 milliard d'euros. C'est un budget de responsabilité et de cohérence. Il finance les décisions passées, annoncées mais non financées, notamment celles du Conseil de défense d'avril 2016 ou les celles concernant la condition du personnel ; il finance aussi les engagements pris à l'automne et le « Plan famille », ainsi que la hausse de la provision OPEX, 200 millions d'euros, ou le « Paquet protection », 200 millions d'euros également, que j'ai présenté à l'automne. Le budget de 34,4 milliards d'euros finance la totalité des mesures qui ont été décidées.

Ce sont donc des bases saines pour le projet de loi de programmation militaire 2019-2025. Celui-ci a été construit autour d'un objectif clair, fixé par le Président de la République : la France consacrerait 2 % de sa richesse nationale à la défense en 2025. C'est un objectif ambitieux : nous nous sommes donné les moyens d'y parvenir. Concrètement, ce sont donc 198 milliards d'euros que la France investira dans sa défense entre 2019 et 2023 ; et 295 milliards sont programmés sur l'ensemble de la période couverte par la LPM.

Cette remontée exceptionnelle des crédits de la mission défense a suscité la crainte d'un prétendu « mur budgétaire ». Il n'existe pas. Le budget des armées va augmenter de 1,7 milliard d'euros chaque année jusqu'en 2022 ; et de 3 milliards d'euros à partir de 2023. En 2018, avec 1,8 milliard d'euros de progression, le budget de la mission « Défense » a déjà augmenté de 5,6 %. En 2023, ce sera 7,3 % de plus, soit une différence de 1,7 point par rapport à cette année : la marche n'est pas si haute !

Une actualisation de la LPM est prévue en 2021. Ce choix est pertinent, le même chef de l'État prendra les décisions initiales et les actualisations. Imaginons que les recettes fiscales de la France croissent plus vite que prévu : nous n'allons quand même pas priver les armées de moyens supplémentaires ! L'actualisation prévue à l'article 6 est un bon moyen de surveiller l'exécution de la LPM et de tenir compte des évolutions macroéconomiques pour tracer le chemin qui restera à parcourir d'ici 2025.

À propos de l'objectif de 2 %, j'entends parfois un argument un peu étonnant : le poids des pensions serait « flou » dans le texte de loi. Nous utilisons pourtant ici les mêmes standards que ceux des précédentes lois de programmation. La LPM est présentée en milliards d'euros courants hors pensions. Pour calculer le pourcentage de l'effort de défense, nous ajoutons les pensions civiles et militaires du ministère, selon le périmètre déterminé par l'OTAN.

Le service national universel (SNU) verra le jour et constituera une opportunité extraordinaire pour tous les jeunes, qui vont ainsi se connaître et se comprendre. Ensuite, je veux rassurer les inquiets : le Président de la République s'y est engagé, le SNU aura un financement *ad hoc*, hors du cadre de la LPM. L'article 3 indique expressément que les moyens prévus dans la LPM le sont à périmètre constant de la mission « Défense ». Par conséquent, le financement du SNU ne ponctionnera d'aucune manière le budget de nos armées prévu dans cette LPM.

Ce projet de loi de programmation militaire procède d'un souci majeur de sincérisation. Les hypothèses budgétaires sont solides, fiables, sincères. Le texte se fonde sur des crédits budgétaires fermes. Il n'y a pas de paris sur des ressources exceptionnelles, pas de prévisions par définition aléatoires sur des recettes issues de cessions : uniquement des crédits budgétaires.

Cela ne veut pas dire que le ministère ne bénéficiera pas de recettes exceptionnelles au cours de la période ; 100 % du produit des cessions immobilières reste acquis au ministère des armées. Si recettes exceptionnelles il y a, elles nous permettront de faire mieux et plus vite. Mais elles ne sont pas prises en compte, il n'y a donc pas de risque dans la programmation des dépenses.

Cela me conduit à dire un mot du report de charges. Son montant est un indicateur de l'adéquation entre les ressources prévues et les dépenses programmées. Et en général, les dégradations résultent d'annulations, ou de recettes exceptionnelles qui ne sont pas encaissées pour les montants attendus ou dans les délais prévus. Ne pas prendre en compte de recettes exceptionnelles, c'est également maîtriser mieux le report.

Pour autant, le report zéro n'existe pas : il y a toujours des factures qui arrivent trop tard pour être payées ou sont incomplètes. Ce report de charges structurel et incompressible, Bercy et mes services l'ont estimé à 10 % des crédits hors masse salariale du ministère. Nous avons donc comme objectif de réduire le report de charges à 10 % d'ici fin 2025, contre 16 % fin 2019. Il augmentera cependant en valeur absolue, mécaniquement, parce que notre budget augmente. Il se situera donc autour de 3,7 milliards d'euros fin 2025. C'est un engagement de bonne gestion.

Il y a un dernier point, et pas des moindres, que je voulais évoquer avec vous. On m'interroge souvent sur l'augmentation de la provision des OPEX : les mêmes qui disaient hier que la provision était trop faible et les budgets insincères clament aujourd'hui que la provision va devenir trop forte et empêchera le renouvellement de notre outil de défense.

Mais demain, la provision OPEX et Missint représentera 2,5 % des crédits, contre 2 % dans le cadre de la précédente LPM. Cet élément de sincérisation n'entraîne pas une forte ponction sur le budget des armées.

Je voudrais enfin noter que le projet de loi de programmation militaire comporte un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécution de la LPM. Cette évolution, proposée par le président de la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale, m'a semblée bienvenue pour que vous puissiez apprécier parfaitement l'exécution de la programmation. C'est une marque de confiance entre nous et un gage de transparence. Je compte sur vous pour signaler tout dérapage ou tout engagement qui ne serait pas respecté mais je peux d'ores et déjà vous dire que je suis très confiante : cette LPM est construite pour pouvoir être appliquée.

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi de programmation militaire comporte des aspects positifs. Les chiffres montrent un effort réel et nous sommes sensibles à votre souci de « sincérisation », terme épouvantable mais réalité intéressante. La démarche se retourne un peu contre vous, car sur le 1,8 milliard d'euros que vous avez mentionné, 1,4 milliard d'euros sert à payer des factures anciennes, il n'y a donc guère de marge pour les mesures nouvelles, notamment en faveur des familles.

Vous voulez nous démontrer qu'il n'y a pas de mur budgétaire, et votre présentation est bien faite, mais la réalité demeure : l'effort est reporté sur le prochain quinquennat. Ce ne seront plus 1,7 milliard d'euros supplémentaires, mais 3 milliards d'euros qu'il faudra alors dégager. En pourcentage de PIB, l'évolution est probante, mais au regard des menaces, c'est une autre affaire...

Vous mentionnez l'objectif de 2 % du PIB, mais vous ne vous attardez pas sur les contrats opérationnels. Quelle amélioration par rapport à la précédente LPM, qui a connu un surengagement des armées ? À niveau d'activité inchangé, comment l'effort supplémentaire suffira-t-il à « reconstruire » nos armées, pour reprendre votre terme ?

Quant à la dissuasion nucléaire, sa rénovation absorbe des sommes très substantielles. Est-ce compatible avec l'objectif de remise à niveau de l'ensemble des équipements ? Le *Charles de Gaulle* doit être mis à la retraite dans quinze ans, or la LPM ne comporte que des études pour son remplacement : vous avez coché la case, certes. Mais quelle est l'espérance de vie du porte-avions actuel ? Quelle est la date limite de la décision de renouvellement ? Même remarque sur l'avion de combat du futur, au regard de la disponibilité des aéronefs, hélicoptères en particulier : pouvez-vous nous en dire plus sur les décisions industrielles à prendre ? Et sur la politique d'acquisition des « liasses », ces modes d'emploi sans lesquels l'entretien des A400M ou des hélicoptères nous rend très dépendants des constructeurs ? Nous avons pu mesurer le problème lors de notre déplacement à Clermont-Ferrand.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Je suis un peu gêné : en commission des lois, nous ne parlons jamais d'argent...

**M. Vincent Éblé, président.** – C'est un tort !

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – ... mais de liberté, plus précisément de libertés publiques. Ma question portera donc sur l'article 19, qui en cas de situation d'alerte prévoit, au nom de la cybersécurité, un « chalutage » des *data*. La mesure est-elle pertinente ? Sans analyse des pièces jointes, la surveillance des mouvements numériques sera inefficace ; mais celles-ci sont des éléments de correspondance privée. C'est le point le plus délicat.

**Mme Florence Parly, ministre.** – La forte activité opérationnelle, de 30 % supérieure à la prévision en dernière LPM, a pénalisé la régénération des matériels et a provoqué une « surchauffe » dans l'emploi des personnels. C'est bien pourquoi le présent projet de loi augmente les crédits d'équipement, pour l'acquisition et l'entretien ; et les moyens de fonctionnement, pour relever le niveau de la préparation opérationnelle. Une LPM à hauteur d'homme, cela signifie aussi rendre plus supportable le haut niveau d'engagement, en améliorant le cadre de vie des familles et les conditions d'entraînement des militaires. La force opérationnelle terrestre est aujourd'hui parvenue à maturité, ce qui permettra à l'armée de terre de mieux concilier l'ensemble de sa mission. Par ailleurs, nous avons entrepris avec le ministre de l'intérieur Gérard Collomb d'améliorer le fonctionnement de l'opération Sentinelle, alors que nous savons que celle-ci sera durable.

En LPM, sont prévus 37 milliards d'euros pour la dissuasion nucléaire, dont 25 milliards d'euros pour la rénovation des deux composantes, aéroportée et océanique. Le budget de la défense progresse, donc également les moyens de la dissuasion nucléaire, en valeur absolue, mais le pourcentage est stable : 12,5 % demain contre 12 % aujourd'hui. Il n'y a donc pas d'effet d'éviction.

Le porte-avions *Charles de Gaulle* sera retiré en 2040. Les études visent, précisément, à préparer son remplacement ; et aucune décision n'est prise à ce jour sur un deuxième porte-avions. Seront évalués les systèmes de propulsion, de combat aérien, les

nouvelles technologies, notamment pour les catapultes. C'est à l'issue de ces études que nous prendrons les décisions.

Pour le système de combat aérien du futur, la LPM pose les fondations du renouvellement des capacités, qui interviendra autour de 2030-2040. Avions, drones, systèmes de commandement connectés et interopérables, nous avons provisionné 1,6 milliard d'euros pour les études, en faisant l'hypothèse de coopérations européennes. La feuille de route est attendue à l'été 2018 et 2021 sera une année importante pour le choix d'une architecture de système de combat. C'est un enjeu majeur pour la construction de l'Europe de la défense et la coopération franco-allemande.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique - et, singulièrement, la question des « liasses » - est un sujet important, quand moins de la moitié des avions est en état de voler... J'ai lancé une réforme ambitieuse du MCO aéronautique. La préfiguration d'une direction de la maintenance aéronautique (DMAé) est en cours, elle verra le jour en avril. L'acquisition des « liasses » est bien sûr décisive pour améliorer ce ratio. Je n'ai pas d'éléments particuliers à vous fournir sur cette question, mais nous travaillons à résorber ce problème.

J'en viens à l'article 19. La cybermenace s'intensifie et notre territoire y est très vulnérable. Il est le lieu de « dernier rebond » des attaquants cyber qui cherchent à perturber nos services et nos réseaux de communication internet. La forte porosité des réseaux aux assauts du crime organisé et du terrorisme a conduit le Gouvernement à vouloir renforcer les actions défensives. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes informatiques (Anssi) en sera le pivot, avec Comcyber pour les systèmes d'information de la défense. Il s'agit d'une part de demander aux opérateurs de créer des mécanismes de détection des perturbations sur les réseaux, d'autre part de mettre sous tutelle temporairement les serveurs compromis par des attaques cyber. L'équilibre est-il préservé du point de vue des libertés publiques ? Oui, car les opérateurs ont une obligation de destruction des données qui ne sont pas nécessaires à cette cyber-défense, et la durée de conservation des autres est précisée. L'Autorité de contrôle des communications électroniques et des postes (Arcep) effectuera un contrôle *a posteriori* – la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement n'était pas le bon organe, puisqu'il ne s'agit pas ici de renseignement technique. L'Assemblée nationale a tenu à inscrire dans la loi les dispositions relatives au contrôle. Une précision : ce ne sont pas les *data*, mais les virus, que nous traquons ici : ne refaisons pas la loi sur le renseignement ! Le but est de pouvoir tracer les marqueurs des virus qui se propagent sur les réseaux, sans entrer dans les messages, mais en vérifiant si l'enveloppe de ces messages est perturbée.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons noté l'effort budgétaire et la sincérisation de la provision OPEX. Ces mesures seront financées par la croissance mais aussi, certainement, par des économies, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », lequel n'épargne pas votre ministère. Quelles sont les pistes de travail ? Par ailleurs, il est prévu que les activités de soutien aux exportations (Soutex) fassent l'objet d'une meilleure prise en charge par les industriels. Selon quelles modalités ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Pouvez-vous nous dire vos intentions en matière de modernisation de la politique de rémunération des militaires ? Quels seront les contours de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Quelle part de frustration comporte cet « effort majeur de sincérisation » dont vous nous avez parlé ? On avait pu reprocher au précédent

gouvernement l'insuffisance des crédits mais aussi une absence de choix. Vous embrassez au contraire de nombreux objectifs... Mais la crédibilité exige de dire ce qui sera décalé, ce à quoi il faut renoncer, bref, préciser les choix opérés.

Sur l'Europe de la défense, où en est-on de l'initiative européenne d'intervention et quels espoirs placez-vous dans le Fonds européen de défense pour rendre tout cela crédible ?

**M. Jérôme Bascher.** – Vous avez annoncé la mise en place d'une agence pour l'innovation au sein de votre ministère. Pouvez-vous nous en détailler les contours et notamment nous préciser le rôle de la direction générale pour l'armement (DGA) ? La cyberdéfense, on en parle depuis longtemps. Lorsque votre prédécesseur était venu il y a un an célébrer les vingt ans de la direction du renseignement militaire, il avait annoncé un « Intelligence campus » à Creil. Cela semble aujourd'hui compromis. Avez-vous un autre projet de cyberdéfense pour ce site ?

**M. Claude Raynal.** – Je centrerai mes questions sur les objectifs : que peut faire le ministère avec les sommes programmées, qu'est-il contraint de laisser de côté ? Sur ces aspects, la LPM est un peu courte ! « Sincérisation » des crédits, volonté de « faire mieux que les gouvernements précédents », soit : Jean-Yves Le Drian appréciera que vous sincérisiez ses comptes. Mais il faut mettre les choses en perspective : il y a cinq ans, la croissance était de 0,4 %, non de 2 % comme aujourd'hui. Espérons du moins que la nouvelle programmation sera entièrement appliquée, car la tradition veut plutôt que l'on fixe des objectifs ambitieux et qu'on ne les atteigne jamais.

Le spatial, qui exige de travailler avec nos alliés, avec les Européens, a un lien avec la cybersécurité. Les industries spatiales américaine ou chinoise travaillent grâce aux crédits de la défense. Un budget militaire spatial important, c'est l'assurance d'applications civiles importantes... Quelle est votre vision des choses ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – « Action publique 2022 » concerne bien sûr aussi le ministère des armées. Cependant, la transformation désormais, je l'ai souligné, n'est plus subie mais choisie. Il n'est plus question de supprimer 60 000 emplois, mais de gagner en efficacité. La Nation nous dote de moyens exceptionnels, chaque euro doit être dépensé au plus utile. Nous avons identifié 14 chantiers de modernisation, dont certains recourent ceux sur lesquels travaille le Comité « Action publique 2022 », qu'il s'agisse de la réforme de la politique d'acquisition de la DGA ou de la réforme du MCO aéronautique. Des externalisations ont déjà été mises en œuvre dans le passé. Je ne suis pas favorable à ce qu'elles soient systématiques. Je suis confiante dans notre capacité à progresser, le travail avec le comité est constructif, et tous les gains seront recyclés au profit du ministère.

Quelques mots du Soutex : il faut poursuivre la prise en charge financière de ces activités, mais le dispositif présentait le défaut de mobiliser beaucoup de personnel au ministère, en particulier au sein de l'armée de l'air. Sur les 6 000 créations de postes prévues, 400 visent à l'accompagnement des missions Soutex afin que nos armées ne soient pas pénalisées dans leur fonctionnement.

La nouvelle politique de rémunération des militaires a été décidée en novembre 2016 ; elle sera progressivement déployée, à partir de 2021. Les mesures indiciaires et indemnitaires visent à prendre en compte les sujétions particulières, les parcours professionnels et les activités spécifiques, les qualifications et les compétences, ainsi que les

questions liées aux leviers de gestion... À l'automne 2018, seront prises les premières mesures, pour les praticiens du service de santé des armées et les ingénieurs de l'armement, puis les militaires du rang et les officiers. Cela représente un coût estimé à 480 millions d'euros.

Je n'ai pas le sentiment que la hausse de provision OPEX doive se traduire par une frustration et impose en elle-même des choix. La provision de 1,1 milliard d'euros, pour 1,3 milliard effectivement dépensés en 2017, est un bon compromis : elle est plus réaliste, mais n'entraîne pas de ponction sur les moyens des armées.

Nous sommes en train de travailler à l'adoption du règlement financier du Fonds européen de défense. Après une première réunion le 15 mars dernier, nous en aurons une autre en avril, peut-être conclusive. La recherche-développement et les projets capacitaires recevront des financements communautaires, c'est une révolution, et il est prévu de s'assurer que ceux-ci iront à des entreprises européennes !

Une Agence de l'innovation sera créée auprès de la DGA, pour piloter l'ensemble des outils existants ou en cours de développement afin de favoriser l'innovation, technologique ou d'usage. Il s'agit d'élargir l'écosystème : actuellement la DGA travaille avec les grands groupes, or nombre d'innovations civiles développées dans des *start-up* ou des PME pourraient utilement être captées pour des applications militaires.

Quant au domaine spatial, sans énumérer le détail des cinq grands programmes, je vous indique que la rénovation et la modernisation concernent tous les outils d'observation : c'est un effort considérable.

**Mme Fabienne Keller.** – Depuis plusieurs années, l'opération Sentinelle consomme des moyens humains considérables, au détriment de l'entraînement et de la préparation opérationnelle. Les moyens budgétaires et humains seront-ils suffisants, sur le long terme, pour les besoins de l'opération Sentinelle ? Je me suis rendue au Tchad et au Niger avec le président Larcher. Les hommes de l'opération Barkhane venaient de perdre deux soldats des Spahis de Valence... Nous avons été impressionnés par leur engagement dans des conditions très difficiles, et par l'efficacité des drones de surveillance dans une région dépourvue de routes – les rares qui existent sont minées. La France a tardé à s'équiper : quelle est votre volonté en la matière ?

La Brigade franco-allemande est opérationnelle depuis près de trente ans au moins, comme l'Eurocorps basé à Strasbourg. Ces unités sont déjà intervenues sous mandat européen dans le passé, comme au Congo. Quelle est votre vision de ces deux outils dans une Europe de la défense renforcée ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Madame la ministre, vous nous avez déjà rassurés sur le service national universel, mais de nombreuses interrogations demeurent. C'est un engagement fort du Président de la République. Des rapports, parlementaires en particulier, ont été rédigés sur le sujet, mais la cacophonie demeure sur les financements...

**M. Sébastien Meurant.** – Il y a quatre-vingt-dix ans, était signé le pacte « Briand-Kellogg » qui condamnait le recours à la guerre. Nous en sommes bien loin...

La défense est un ministère régalien par excellence. Les crédits augmentent, en France comme chez nos voisins, et c'est une bonne chose car la menace augmente et se

transforme. Mais pour élaborer ce modèle d'armée capable d'intervenir partout et tout le temps, faire un peu moins mal qu'avant n'est pas suffisant. Je n'ai rien vu d'exceptionnel dans votre présentation. Vous n'avez pas annoncé un deuxième porte-avions. Le *Charles de Gaulle* reste dix-huit mois en carénage, l'emploi des aéronefs est très limité... Qu'envisagez-vous pour sauvegarder l'industrie militaire française ? Quelle part de souveraineté doit être préservée des investissements dans des équipements étrangers ? Parmi les éléments exceptionnels, je ne vois que la démission du chef d'état-major des armées l'an dernier, événement choquant et sans précédent. À part cela, rien de nouveau.

**M. Michel Canevet.** – J'espère que les perspectives économiques permettront de financer effectivement les mesures que vous présentez. Je veux dire un mot moi aussi de l'article 19 et de la cyberdéfense. L'Assemblée nationale a heureusement supprimé l'article 20. Sur les 3 000 créations de postes annoncées dans la première phase, combien iront effectivement à la cyberdéfense et au renseignement ? Le pôle d'excellence cyber de Rennes sera-t-il conforté ? L'Arcep recevra-t-il de nouveaux moyens pour assurer ses nouvelles missions ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je salue l'effort conséquent sur les crédits prévus en LPM.

Que sera le futur statut des militaires, après la réforme des retraites et la création d'un régime de retraite universel ? Les recrutements ne risquent-ils pas d'être affectés par les incertitudes qui planent ?

**M. Philippe Dallier.** – Le rapporteur spécial du logement que je suis vous interrogera sur la libération du foncier qui appartient aux armées. Votre ministère est le seul qui conserve le produit des cessions, mais la pollution des terrains rend les ventes plus difficiles. Déduire du produit de la vente les coûts de dépollution est une opportunité pour débloquer des opérations. Pourrez-vous me communiquer un tableau de synthèse sur les opérations prévues pour les cinq ans à venir ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Le projet d'« Intelligence campus » sera poursuivi, mais en lien avec la création de l'Agence de l'innovation.

Sentinelle a connu une montée en puissance depuis 2015. Le mode opératoire a été infléchi, le but étant de le rendre plus efficace, en maintenant l'effectif actuel : 7 000 hommes, avec possibilité de monter à 10 000 si le Président de la République le décide.

La livraison de drones armés interviendra en 2019. Nous « rétrofiterons » ensuite les drones que nous possédons déjà. Ce ne sont pas des robots tueurs, ils resteront opérés par des hommes placés au plus près des forces au Sahel – et non manœuvrés depuis Paris, comme certains en expriment la crainte !

L'Eurocorps et la brigade franco-allemande sont les piliers de l'Europe de la défense qui doivent être consolidés. Le premier est reconnu par l'OTAN comme état-major de réaction rapide ; la seconde est cette année au Mali, dans le cadre de la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM), ainsi qu'en République centrafricaine. Des hélicoptères allemands de la Minusma épaulent les forces françaises au Mali.

La réflexion interministérielle est en cours sur le SNU ; le général Daniel Ménaouine rendra ses conclusions à la fin du mois. Je pourrai donc, lors des débats en commission et en séance publique, vous apporter des compléments d'information.

Les équipements militaires ont pour la grande majorité une très forte dominante nationale. La *Revue stratégique* a publié un tableau où sont énumérés les équipements de souveraineté, et ceux qui peuvent faire l'objet de coopération industrielle au plan européen.

Pour les missions qui font l'objet de l'article 19, 1 000 recrutements sont prévus, et 1,6 milliard d'euros d'investissements. L'Anssi relève des crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, autrement dit, du Premier ministre, hors périmètre de la LPM.

La réforme des retraites pose beaucoup de questions dans l'ensemble de la population française, mais certaines sont spécifiques aux militaires, dont les carrières sont beaucoup plus courtes. Je l'ai précisé au Haut-Commissaire en charge de la réforme des retraites, il importe de préserver des flux réguliers, autrement dit une capacité à attirer massivement des jeunes, pour compenser les départs massifs à la retraite, qui interviennent à un âge où une seconde carrière est encore possible. C'est un point critique pour nos armées, le Haut-Commissaire en a pris note.

Enfin, les cessions de foncier sont estimées à 500 millions d'euros sur la période de programmation, y compris l'îlot Saint-Germain. Le ministère des armées conservera l'intégralité de ces recettes.

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

*La réunion est close à 10 h 35.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

### **Propositions de directives du Conseil de l'Union européenne sur les services numériques - Saisine et désignation d'un rapporteur**

*La commission se saisit, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, des propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2018) 147 établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative et COM (2018) 148 concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques et désigne comme rapporteur M. Albéric de Montgolfier.*

## **Programme « Habiter mieux » - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

*La commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le programme « Habiter mieux ».*

**M. Vincent Éblé, président.** – En décembre 2016, la commission des finances a confié à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur le programme « Habiter mieux ». Nous allons écouter ce matin les conclusions de la Cour des comptes et recueillir les réactions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), du ministère de la cohésion des territoires et de la fédération Soliha (Solidarité pour l'habitat).

L'enquête de la Cour des comptes permet de faire le bilan de ce dispositif, qui aide les ménages modestes à entreprendre des travaux d'amélioration énergétique de leur logement, plus de sept ans après sa création dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir (PIA).

Cette enquête devait tout particulièrement examiner la gestion et le pilotage du programme, ainsi que la pertinence des critères d'éligibilité et des procédures d'instruction et de contrôle mises en place, analyser la complémentarité du dispositif au regard des autres aides existantes et s'intéresser à l'atteinte des objectifs sociaux et d'amélioration énergétique initialement fixés.

L'enjeu est également de savoir comment ce dispositif pourra atteindre ses objectifs, le Gouvernement ayant l'intention de le renforcer afin de rénover l'ensemble des « passoires thermiques » du parc de logements privé d'ici à 2025.

Nous recevons en conséquence M. Pascal Duchadeuil, président de la Cinquième chambre de la Cour des comptes, accompagné de M. Jean-Marie Sépulchre, conseiller maître, rapporteur, et des autres magistrats qui ont réalisé cette enquête ; Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Anah ; M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ; M. Michel Pelenc, directeur général de la fédération Soliha, Solidarité pour l'habitat.

Nous avons convié à cette audition notre collègue Dominique Estrosi-Sassone, en sa qualité de rapporteur pour avis de la mission « Cohésion des territoires » pour les crédits consacrés au logement, au nom de la commission des affaires économiques.

**M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes.** – La Cour a été saisie par la commission des finances en application de l'article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances. Nous avons effectué notre enquête auprès des services de l'ANAH et des collectivités territoriales délégataires. Nous avons étudié un peu plus d'un millier de dossiers complets de directions départementales des territoires. Enfin, une contradiction détaillée a été engagée avec l'ANAH d'une part, la DHUP d'autre part.

Comparativement à d'autres instruments – les dépenses fiscales –, le bilan du programme « Habiter mieux » est encourageant. Je souligne qu'une telle appréciation n'est pas très fréquente de la part de la Cour, surtout dans le domaine de la politique du logement !

Cela étant dit, ce programme présente aussi un certain nombre d'imprécisions, de défauts et de faiblesses, qui paraissent toutefois pouvoir être corrigés.

Le programme « Habiter mieux », lancé en 2010, visait trois objectifs non hiérarchisés : l'accompagnement social des plus défavorisés, la rénovation du parc privé de logements et la tenue des engagements pris par la France en matière de baisse de consommation d'énergie.

Ce programme est aujourd'hui en train d'évoluer. Au cours de la période 2010-2017, l'objectif était la rénovation de 300 000 logements pour un gain énergétique escompté de 30 % en moyenne. L'objectif, annoncé à la fin novembre 2017, est désormais de parvenir à la rénovation de 75 000 logements par année. Cet aspect n'a pas été étudié par la Cour, qui a effectué des contrôles *a posteriori*.

Les résultats de ce programme ont été évalués sur la base de trois critères : la cible sociale des bénéficiaires, le nombre de logements rénovés et les gains énergétiques obtenus.

Je rappelle que ce programme intervient de façon complémentaire et minoritaire par rapport aux dispositifs habituels de l'ANAH. À titre d'exemple, l'agence évoque sur son site internet le cas d'un propriétaire très modeste devant procéder à de lourds travaux de rénovation pour un montant de 40 000 euros. Ce propriétaire percevra 20 000 euros d'aides directes et 2 000 euros de primes au titre du programme « Habiter mieux », soit un reste à charge de 45 %. La prime ne représente dans cet exemple que 5 % du financement. Il faut se souvenir que les ménages concernés ont des ressources extrêmement faibles. Ainsi, pour un ménage très modeste de quatre personnes, le plafond de ressources est de 29 300 euros. La prime « Habiter mieux » peut représenter de l'ordre d'un mois de revenus. Ce programme a donc bien une dimension sociale forte.

Reste la question du montant du reste à charge, qui peut représenter, pour les ménages les plus modestes, un an, voire un an et demi de revenus, alors même que ces populations ont une capacité d'épargne extrêmement faible. Se pose donc la question des autres aides complémentaires que ces ménages peuvent recevoir, qu'il s'agisse de celles des collectivités locales, des crédits d'impôt comme le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ou de la TVA à 5,5 %.

Le programme « Habiter mieux » repose sur une convention de 2010 et ses nombreux avenants, et sur le Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) des logements privés du programme d'investissements d'avenir.

Cette enveloppe a connu dix révisions : elle est d'abord passée de 500 millions d'euros à 365 millions d'euros, puis a atteint 695 millions d'euros à la fin 2016. Compte tenu de cette instabilité, il a été difficile d'asseoir un régime d'aides pérennes et stables. Les bénéficiaires ont ainsi connu cinq modifications de règlement en sept ans. Le plafonnement est passé de 1 600 euros à 3 500 euros, avant d'être abaissé à 2 000 euros. Ces variations ont bien sûr eu une incidence sur la sélection des publics prioritaires.

Les propriétaires occupants représentent 88 % des dossiers. Au sein de cette catégorie, les propriétaires très modestes correspondent à 83 %. La cible sociale du programme a donc bien été atteinte.

En revanche, les résultats sont en demi-teinte en ce qui concerne le nombre de logements rénovés. L'objectif était la rénovation de 300 000 logements entre 2010 et 2017, mais seules 240 000 opérations ont été réalisées. En 2017, 52 000 logements ont été rénovés, alors que l'objectif est d'atteindre 75 000 logements par an.

Enfin, l'appréciation est très positive s'agissant des performances énergétiques. Les gains énergétiques ont atteint 43 % en 2016, alors que l'objectif moyen était de 30 %. Ce résultat doit toutefois être nuancé, car les travaux ne permettent pas systématiquement une amélioration très importante de l'étiquette énergétique des logements. En dépit de travaux importants, il arrive en effet qu'elle reste au niveau G. Une question se pose donc : faut-il moduler le taux de subvention en prenant en compte la performance énergétique, comme en Allemagne ? Cette technique favorise les ménages qui disposent de moyens plus élevés leur permettant de faire des travaux de rénovation plus importants.

Le programme « Habiter mieux » a été mis en œuvre dans 184 territoires de gestion, par 75 délégations déconcentrées de l'ANAH et 109 collectivités locales délégataires. Il s'agit donc d'une gestion de proximité, qui a facilité le respect des objectifs du programme et a permis la mobilisation des acteurs, pour sensibiliser et accompagner les bénéficiaires de subventions.

Les résultats sont très différents selon les territoires, mais ce sont bien les ménages les plus modestes qui ont le mieux mobilisé les acteurs de terrain, la question fondamentale étant celle du financement du reste à charge.

La Cour a bien évidemment analysé les contrôles et les évaluations. De ce point de vue, la procédure est apparue bien contrôlée et bien évaluée. Il s'agit là encore d'une appréciation rare ! À titre de comparaison, la Cour observe très souvent l'octroi d'aides sans contrôle *a priori* et *a posteriori*. Des diagnostics techniques préliminaires sont effectués afin de bien cibler les besoins. Des visites de contrôle permettent de vérifier si les objectifs ont été atteints. En outre, l'ANAH a procédé à diverses évaluations globales sur l'efficacité de ce programme et sur la façon dont il était reçu par les bénéficiaires. Il faut donc souligner la qualité de gestion de ce programme.

Des problèmes restent toutefois à résoudre. Tout d'abord, le nombre de dossiers va passer de 50 000 à 75 000, soit une augmentation de 50 %. Cette hausse requiert la dématérialisation et une simplification des procédures afin d'augmenter la productivité. L'Agence a un certain nombre de projets en cours.

En 2018, l'ANAH va élargir son offre et proposer aux propriétaires occupants aux revenus modestes une aide dont le montant pourrait être compris entre 7 000 et 10 000 euros. Il s'agit de financer les travaux les plus efficaces en matière de rénovation : le mode de chauffage, l'isolation de combles ou des murs. Il serait toutefois dommage que cette aide plus légère et cette simplification entraînent une baisse de la qualité actuelle du contrôle de l'efficacité.

En conclusion, la Cour estime que ce programme a été géré de manière efficace, en dépit du caractère extrêmement ambitieux des objectifs et des incertitudes sur le mode de financement.

Des améliorations sont possibles dans quatre domaines : le conseil et l'accompagnement des ménages, le renforcement du lien entre le niveau des plafonds d'aide

et la situation de précarité énergétique des ménages, la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle et la stabilité de la réglementation sur une période suffisamment longue pour que les ménages puissent anticiper les travaux. Il faut donc améliorer la prévisibilité et la stabilité de ce régime, ainsi que l'information des ménages, et développer le partenariat noué avec les collectivités territoriales.

Nous pensons également que, au-delà de l'immédiate relance du programme, il sera sans doute nécessaire d'engager une réflexion globale sur l'articulation entre le niveau des aides – si le CITE est transformé à terme en subvention –, le type de travaux et les gains énergétiques.

Enfin, compte tenu de la multiplicité des aides, une réflexion nous paraît devoir être engagée afin d'offrir une information moins dispersée au public. Ce programme devrait mieux s'appuyer sur des partenariats entre les services de l'État, l'ANAH et les collectivités territoriales délégataires. Ces conditions – dématérialisation, simplification et information des bénéficiaires – nous paraissent être des impératifs pour la réussite des programmes au cours des années à venir.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial (logement, urbanisme, politique de la ville).** – Je remercie la Cour des comptes pour son enquête. Nous avons souvent parlé du programme « Habiter mieux » en commission des finances, notamment en 2015-2016, alors que les financements de l'ANAH n'étaient plus certains ou correctement assurés.

C'est parce que nous avons intuitivement senti que ce programme était intéressant que nous avons demandé à la Cour de s'y pencher et de nous donner son avis. Je note avec satisfaction son appréciation positive.

Ce programme a plus de sept ans. L'actuel Gouvernement a décidé de le maintenir et prévu des crédits dans le grand plan d'investissement (GPI) pour compenser la fin des engagements du PIA : 1,2 milliard d'euros sont annoncés sur le quinquennat, mais seuls 110 millions d'euros sont prévus en 2018.

Contrairement aux dépenses fiscales comme le CITE ou la TVA à 5,5 %, le programme « Habiter mieux » repose sur le versement de primes, équivalant à des subventions, qui complètent les aides supportées par le budget de l'ANAH.

Le Gouvernement s'était fixé l'objectif ambitieux de parvenir à la rénovation de 300 000 logements d'ici à 2017. Le programme a beaucoup évolué au cours des années, les règles ayant été modifiées de façon très importante, ce qui a perturbé les acteurs. Le programme a également connu des difficultés de financement, ce qui a conduit l'ANAH à interrompre l'instruction des dossiers.

L'enveloppe du PIA consacrée au FART, initialement fixée à 500 millions d'euros, a atteint 696 millions d'euros en décembre 2016, à la suite de plusieurs redéploiements de crédits.

Le programme « Habiter mieux » enregistre globalement de bons résultats puisqu'il a atteint son objectif social – aider les ménages modestes et très modestes à rénover leurs logements – mais aussi son objectif écologique ; alors que le gain énergétique attendu devait être de 30 % en moyenne, il aura finalement été de 41 % en 2015. Toutefois, seuls 243 000 logements ont été rénovés entre 2010 et 2017, soit seulement 80 % de l'objectif

initialement fixé. Dès lors, comment l'objectif de 75 000 rénovations pourra-t-il être atteint, dont 10 000 dans les copropriétés fragiles ?

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2018, tout en me félicitant du maintien du programme et des moyens qui lui étaient alloués, je m'étais interrogé sur le réalisme d'un tel objectif. L'objectif de 75 000 logements financés dès 2018 est-il atteignable ? Ces objectifs trop ambitieux ne risquent-ils pas d'être contre-productifs ?

Le programme « Habiter mieux » repose également sur une procédure et sur des modalités de gestion efficaces. L'instruction des dossiers, les contrôles *a posteriori*, les évaluations réalisées auprès des ménages bénéficiaires et des opérateurs permettent de s'assurer de la bonne dépense publique.

L'enquête met également en évidence l'effet déclencheur du programme. Un grand nombre d'opérations ne seraient pas réalisées sans ces aides. En outre, l'effet d'aubaine est finalement très limité.

Quels enseignements tirer de ce constat pour les dépenses fiscales, dont l'effet déclencheur reste incertain, et que l'effet d'aubaine est souvent mis en évidence notamment en l'absence de plafond de ressources ? Plus spécifiquement, que retenir pour la réforme à venir du CITE, que le Gouvernement envisage de transformer en prime ?

L'enquête constate l'efficacité de la territorialisation de ce type de politique publique, qui s'appuie sur les collectivités territoriales ayant la qualité de délégataires d'aides à la pierre. La Cour des comptes indique ainsi que « cette gestion de proximité facilite le respect des objectifs du programme et permet la mobilisation des acteurs pour sensibiliser et accompagner les bénéficiaires des subventions ».

Concrètement, comment encourager ces délégations accordées aux collectivités territoriales ? Quels sont les obstacles à leur généralisation ? Une décentralisation complète de cette politique publique serait-elle envisageable ?

La mise en œuvre du programme « Habiter mieux » connaît également des critiques, principalement l'instabilité de son enveloppe financière – les quotas carbone sont largement en cause –, mais aussi les changements fréquents des règles relatives à l'attribution des aides. Il est pourtant indispensable que le régime applicable soit suffisamment stable et lisible afin que les ménages cibles soient en confiance pour présenter des dossiers et que ne se créent pas des « trous d'air » au cours de la mise en œuvre du programme.

Face à ce besoin de stabilité, en quoi le GPI sera-t-il plus efficace que le PIA ? Les leçons de la situation un peu chaotique que nous avons connue au cours des années passées ont-elles été tirées ?

Le fait que les aides de l'Agence reposent toujours très largement sur le produit des cessions de quotas carbone est-il susceptible de constituer un obstacle à l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement ?

L'aide allouée par l'ANAH doit également s'inscrire dans un véritable plan de financement pour que les propriétaires soient en mesure de couvrir l'ensemble de la dépense engendrée par les travaux. Ainsi, les dossiers mis en avant par la Cour des comptes font état d'une couverture de 50 %, voire plus, par les aides de l'agence. Par ailleurs, les collectivités territoriales continuent pour beaucoup de servir des aides complémentaires.

La réduction des dotations des collectivités territoriales et la contractualisation imposée aux plus grosses d'entre elles auront-elles un impact sur l'efficacité du programme ? Les écarts se sont-ils accentués entre les collectivités en capacité de maintenir une politique publique en faveur de la rénovation thermique des logements privés et les autres ?

Par ailleurs, comment les ménages parviennent-ils à financer le reste à charge, au-delà d'une éventuelle épargne ?

À ce sujet, la loi de finances initiale pour 2018 a supprimé les aides personnelles au logement « accession ». Seules 10 % des personnes éligibles à ces aides y ont désormais accès. Or cette aide contribue à solvabiliser les ménages les plus modestes. Des dossiers sont d'ores et déjà abandonnés.

Ma question s'adresse à la fédération Soliha : avez-vous identifié cette conséquence de la suppression des aides personnelles au logement « accession » ? Les dossiers jusqu'à présent portés à l'aide de cette prestation risquent-ils d'être impossibles à boucler financièrement ? Quelles autres solutions pourraient être envisagées ?

Enfin, l'ANAH vient de décider du lancement d'une procédure simplifiée, prenant la forme d'une aide de 7 000 euros à 10 000 euros, afin de permettre la réalisation plus rapide de certains travaux. Madame la directrice générale de l'ANAH, pouvez-vous nous en dire davantage sur cette procédure simplifiée ? Quel budget lui est-il attribué ? Est-elle d'ores et déjà mise en œuvre ?

Comme la Cour des comptes, j'insiste sur la nécessité de garantir le maintien d'un diagnostic préalable efficace sur l'état du logement et les solutions à mettre en œuvre, dans la phase d'octroi de cette aide, même pour une procédure simplifiée. Le risque n'est-il pas qu'il y ait moins de contrôles ? Comptez-vous tenir compte de la recommandation de la Cour des comptes ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (crédits de la mission « Cohésion des territoires » consacrés au logement).** – Les sociétés réalisant des travaux dans le cadre du CITE et de l'éco-prêt à taux zéro doivent avoir reçu le label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE) mais ce n'était pas le cas jusqu'à présent pour le programme « Habiter mieux ». À partir de 2018, cette labellisation sera également nécessaire pour les aides de l'ANAH dans le cadre de la procédure simplifiée du programme « Habiter mieux ». Que répondez-vous à certaines critiques de cette labellisation concernant un surcoût des travaux et la difficulté parfois rencontrée d'avoir suffisamment d'entreprises labellisées ?

L'article 108 de la loi de finances pour 2016 a également créé un éco-prêt à taux zéro « Habiter mieux » afin de permettre aux ménages de financer leur reste à charge. Or ce prêt semble ne pas avoir été mis en place, faute d'un accord sur ses modalités de prise en compte par le fonds de garantie des prêts à taux zéro. Qu'en est-il exactement ? Qu'est-ce qui fait obstacle à cette prise en compte ?

**Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'ANAH.** – Le programme « Habiter mieux » est vraisemblablement aujourd'hui arrivé à une certaine maturité. En 2018, il y a adéquation entre les objectifs du programme – la rénovation de 75 000 logements par an – et les ressources attribués à l'Agence pour les atteindre.

Un certain nombre de pistes d'amélioration ont été évoquées. Dès 2016, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance qui la lie à l'État, l'ANAH a engagé un processus de dématérialisation afin de mettre un terme au « tout-papier ». Trois premières régions ont été concernées dès la fin de l'année 2017. L'ensemble des régions de France seront couvertes d'ici à la fin de l'année 2018.

Cette dématérialisation permettra aux bénéficiaires de déposer leur dossier en ligne, lequel sera traité plus rapidement. Quant aux services instruisant les dossiers, ils pourront informer les bénéficiaires plus rapidement de l'obtention de leur subvention.

La dématérialisation s'accompagne également d'un processus d'inclusion numérique. Les publics modestes ou très modestes n'ont pas toujours accès aux réseaux numériques. Ils pourront être accompagnés par des opérateurs. Un processus est en cours d'élaboration avec La Poste, qui leur permettra d'être assistés d'un tiers de confiance.

L'Agence a engagé une évolution du programme « Habiter mieux ». Notre offre ne correspond pas toujours à l'urgence sociale des ménages modestes. L'analyse d'un certain nombre de dossiers et les travaux conduits avec les services déconcentrés ont montré que certains dossiers n'aboutissent pas, car le volume de travaux à réaliser est trop important pour les ménages concernés, compte tenu du niveau de leurs revenus. Le programme « Habiter mieux » a donc été séparé en deux parties.

Le programme « Habiter mieux Sérénité » permet de réaliser la totalité des travaux et d'être subventionné à hauteur de 50 % ou de 35 %, en fonction des revenus des ménages. Quant au programme « Habiter mieux Agilité », il permet de ne réaliser qu'une partie d'entre eux. Il vise à permettre à des ménages en très grande difficulté ou dans une situation d'urgence de s'engager dans un programme de travaux à la carte, puis d'aller progressivement vers un confort thermique, jusqu'à atteindre le plafond de travaux définitifs auquel ils peuvent prétendre.

Nous élaborons actuellement une information à l'échelon national, ainsi que ses déclinaisons au niveau local. C'est important dans la mesure où le programme « Habiter mieux » s'inscrit, dans 70 % des cas, dans la contractualisation avec les collectivités territoriales, au travers de programmes d'intérêts généraux, d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ou de projets de développement des collectivités territoriales.

Quant à l'objectif de parvenir à 75 000 rénovations par an, il nous semble atteignable. À la fin du premier trimestre 2018, nous avons subventionné un nombre de dossiers légèrement supérieur à celui de l'année dernière à la même période.

Le programme « Habiter mieux Agilité », simplifié, répondra je crois à l'attente de propriétaires qui ne déposaient pas de dossier ou qui n'allaient pas jusqu'au bout des travaux. Ils pourront ainsi engager une première tranche de travaux, puis la compléter au fil du temps. Ce dédoublement du dispositif nous permettra d'atteindre nos objectifs à la fin de l'année.

Pour autant, nous ne souhaitons pas que le programme « Habiter Mieux Agilité » prenne trop d'ampleur. Seuls 15 000 à 20 000 des 75 000 dossiers prévus en relèveront. Il s'agit de faire face à des situations d'extrême urgence.

Le reste à charge est un point extrêmement important. À cet égard, deux pistes sont à l'étude. Une convention est en cours de stabilisation entre l'État et Procvivis afin de proposer aux plus modestes des prêts performants, étalant la dette sur plusieurs années. Par ailleurs, l'éco-prêt « Habiter mieux » devrait être financé par le fonds de garantie pour la rénovation énergétique.

Ces mesures, qui sont pour l'instant des hypothèses, devraient être annoncées dans le cadre du plan de rénovation énergétique.

Dans le cadre de son processus de dématérialisation, l'Agence rendra ces informations disponibles sur son site internet, en lien avec les opérateurs, afin de permettre aux propriétaires de connaître la subvention de base prévue par l'Agence et d'avoir accès aux éléments complémentaires offerts par les collectivités territoriales sur les territoires. Ils pourront ainsi connaître les financements et les aides auxquels ils peuvent prétendre et programmer leurs travaux.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – Le dédoublement du programme entre le programme « Habiter mieux Sérénité » et « Habiter mieux Agilité » vise-t-il à atteindre les objectifs chiffrés ? Le simple remplacement d'une chaudière dans le cadre du programme Agilité n'est pas comparable aux travaux réalisables dans le cadre du programme complet. Surtout, je ne vois pas comment ce dédoublement permettra de mettre fin aux « passoires thermiques » d'ici à 2025. Ai-je bien compris ? Ai-je raison de m'inquiéter ?

**Mme Valérie Mancret-Taylor.** – Je comprends votre inquiétude. Les publics modestes sont dans une situation précaire d'un point de vue énergétique, mais aussi social et économique. L'Agence a donc pour mission de leur permettre de s'engager dans un processus de réalisation de travaux. Si ce processus est trop ambitieux, trop complet, si le montant des travaux est trop élevé par rapport à leurs revenus, le risque, dans certains cas, est qu'ils soient découragés, quelle que soit la qualité des opérateurs qui les accompagnent. Il nous paraît donc important de pouvoir disposer d'une procédure simplifiée leur permettant d'engager une première tranche de travaux, comme le changement d'une chaudière ou l'isolation de combles ou de murs. Nous ne cherchons pas simplement pour ce programme à réaliser nos objectifs quantitatifs.

Nous voulons que le plus grand nombre de Français puisse atteindre le confort thermique et nous proposons plusieurs offres pour répondre à la typologie des logements, des travaux à prévoir et des capacités financières des ménages.

**M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.** – Je remercie la cinquième chambre de la Cour des comptes pour son rapport et pour ses encouragements, même si nous avons noté des pistes d'amélioration.

Pour atteindre les 75 000 logements, mission assignée à l'ANAH, les règles doivent être stables : c'est pourquoi le programme « Habiter mieux » est prévu sur la durée du quinquennat. L'ANAH bénéficie de financements dans le cadre du grand plan d'investissements qui se traduit par l'attribution de 110 millions d'euros en 2018. Le bouclage financier est donc assuré.

Le ministère garantit la bonne affectation des ressources et le suivi des actions menées. Ainsi, un comité de pilotage a été institué et l'agence rendra compte de la bonne utilisation des crédits et des objectifs assignés. Pour autant, les crédits du ministère ne couvrent pas tous les besoins de financement de l'ANAH ; celle-ci bénéficie aussi principalement du produit, actuellement dynamique, des quotas carbone.

Pour atteindre les objectifs, les ministères de tutelle doivent partager la même vision, d'où un contrat d'objectifs sur la durée du quinquennat qui sera signé en cours d'année pour définir les moyens d'action de l'agence.

Enfin, le programme « Habiter mieux Agilité » permettra d'atteindre les objectifs. Le traitement des « passoires thermiques » n'est pas remis en cause mais une approche par étape est privilégiée.

Le CITE est une dépense fiscale importante et touche de nombreux ménages. Il a été reconduit pour cette année, avec quelques ajustements sur les types de travaux. Le président de la République a annoncé sa transformation en prime, ce qui fait l'objet d'une mission de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour le ministère de la cohésion des territoires. Cette transformation figurera certainement dans le plan « rénovation des bâtiments » qui sera présenté prochainement par les ministères de la transition énergétique et de la cohésion des territoires. Cette nouvelle prime s'articulera avec les aides de l'ANAH.

Au-delà de l'apport manifeste du programme « habiter mieux », la totalité des travaux ne sont pas financés. Le reste à charge est donc un élément important. Dans le cadre du plan « rénovation des bâtiments », nous pensons modifier l'éco-PTZ afin de financer des travaux ayant un impact sur la rénovation énergétique. Ce dispositif fiscal arrivant à son terme en fin d'année, le Gouvernement proposera d'en améliorer l'efficacité car l'éco-PTZ touche de moins en moins de ménages. Il faudra donc le redynamiser.

Le dispositif « Eco-PTZ habiter mieux » permet de financer le reste à charge pour les ménages modestes. Ce dispositif est juridiquement opérationnel mais la garantie des prêts n'est pas encore en place, le fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE) n'étant pas encore opérationnel. Il devrait l'être lors de la présentation du plan « rénovation des bâtiments ».

**M. Michel Pelenc, directeur général de la fédération Soliha.** – Je me félicite de ce rapport qui reconnaît l'utilité sociale de ce programme : 83 % des 240 000 ménages qui sont sortis de la précarité énergétique se situaient au seuil de pauvreté. Ce rapport rend également hommage au travail de nos équipes sur le terrain, qu'il s'agisse des thermiciens, des conseillers habitat ou des travailleurs sociaux.

Ce programme obtient de bien meilleurs résultats que les dispositifs fiscaux. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit l'éradication des « passoires thermiques » d'ici 2025 et un parc totalement « bâtiment basse consommation » (BBC) d'ici 2050.

Avec « Habiter mieux », nous nous déplaçons sur site, nous menons des audits pour proposer des bouquets de travaux en fonction du bâti et des possibilités financières des ménages. Notre objectif est de parvenir à un gain énergétique de 35 % pour les propriétaires

bailleurs et de 25 % pour les propriétaires occupants. En fait, nous sommes en passe d'atteindre les normes BBC car nous approchons des 40 % de gains.

Nous optimisons les chantiers en fonction du bâti grâce au diagnostic de performance énergétique (DPE). Nous examinons les devis pour éviter les abus. Nous visitons les logements en fin de travaux pour vérifier leur bon achèvement.

Nous faisons attention aux ménages fragiles financièrement mais aussi nous tenons compte de leur état de santé et de leur âge en proposant des travaux d'adaptation.

Nous devons faire de l'ingénierie financière car les aides sont diverses, en commençant par celles de l'ANAH, mais sans oublier les caisses de retraite, ni celles des collectivités territoriales, sans même parler des EPCI. Nous prenons également en compte le crédit d'impôt, les prêts octroyés... Nous suivons les dossiers jusqu'au versement des aides afin de sécuriser les ménages qui s'adressent à nous.

Les particuliers sont très régulièrement démarchés, notamment en milieu rural, par des vendeurs. Nous devons dialoguer avec ces personnes et instaurer une relation de confiance. Nos interlocuteurs sont souvent au seuil de pauvreté et ils s'engagent, en moyenne, sur 17 000 euros de travaux. Le passage à l'acte est un moment clé. Le processus est encore plus difficile quand il s'agit de copropriétés, d'où des chiffres encore décevants. La dématérialisation fluidifie le traitement des dossiers.

Les campagnes de communication de l'Ademe sont parfois trop techniques. Il faut toucher les plus fragiles pour leur faire connaître ces aides. Or un bac + 5 s'y perdrait !

L'« Eco-PTZ habiter mieux » sera bientôt disponible et le versement interviendra en début de chantier, ce qui sécurisera les artisans qui craignent souvent de ne pas être payés.

Les locataires vivent dans les logements les plus énergivores : les aides de l'ANAH et la future prime qui remplacera le CITE devraient leur bénéficier en priorité.

Les certificats d'économies d'énergies (C2E) seront dotés de 5 milliards d'euros dans les années à venir.

Vous m'avez interrogé sur les aides personnelles au logement « accession » : elles bénéficiaient à des chantiers de lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique dont le montant s'élève généralement à 40 000 euros. Certes, l'ANAH verse 20 000 euros, mais il reste le même montant à financer, alors que nous nous adressons à des personnes qui ne sont pas solvables : les 200 à 300 euros mensuels de remboursement du prêt complémentaire ne sont pas envisageables. L'allocation logement, qui a été supprimée, permettait de réduire le reste à charge à 30 euros. Aujourd'hui, les dossiers sont donc bloqués, alors qu'au niveau national, nous n'en recensons qu'un millier.

L'habitat indigne est bien plus important outre-mer. Nous l'avons récemment vu à Mayotte et en Guyane. Or, l'outil dont nous disposions a disparu.

Le label RGE (reconnu garant de l'environnement) est obligatoire pour le programme « Habiter mieux Agilité », mais pas pour le programme « Habiter mieux Sérénité ». Il le sera pour les deux à partir de 2019. Nous pourrons ainsi orienter les particuliers vers des artisans formés à la rénovation énergétique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le programme « Habiter mieux » comprend une instruction, des contrôles, des évaluations. Il est donc possible de mesurer son efficacité. En revanche, pour les dépenses fiscales, il n'existe aucun contrôle. Ne faudrait-il pas en instaurer, de même qu'une évaluation systématique des niches fiscales ? Les subventions sont-elles plus efficaces que les dépenses fiscales ?

**Mme Christine Lavarde.** – Éluë des Hauts-de-Seine, j'ai regardé avec attention le tableau page 72 : j'ai le sentiment que les données collectées sont incomplètes. Ainsi, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) a recensé neuf opérations dans mon département. En additionnant les logements concernés à ceux ayant bénéficié du programme « Habiter mieux », le résultat est bien supérieur aux 628 annoncés dans le tableau. Soit les logements ayant bénéficié du programme « Habiter mieux » sont recensés dans une autre rubrique, soit l'agrégation des données est incomplète. Alors que ce programme bénéficie d'un opérateur unique, l'ANAH, comment faire remonter les informations pour mieux évaluer les dossiers traités ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Mon attention a été attirée par les tableaux pages 100 et 101 : je note une grande disparité de la ventilation entre les aides attribuées à des propriétaires occupants individuels et celles accordées aux logements collectifs, notamment pour les copropriétés. Ces aides sont très inégalement réparties sur tout le territoire. Comment cela se fait-il ? En Île-de-France, une société d'économie mixte, Énergies POSIT'IF, accompagne les copropriétés, mais les prêts doivent être garantis et adossés aux économies d'énergie attendues. Comment expliquer ces disparités ? Comment faire pour que les copropriétés puissent accéder massivement à ces dispositifs ?

**M. Marc Laménie.** – Comment faire connaître tous ces dispositifs ? Les délais d'instruction des dossiers sont variables d'un territoire à l'autre, et il est impossible de commencer les travaux avant d'avoir obtenu l'accord des services. De quels moyens humains disposent les départements pour instruire les dossiers ?

Enfin, il ne faut pas oublier que toutes ces aides concourent au dynamisme du secteur du bâtiment et des travaux publics.

**M. Claude Raynal.** – Dans le rapport de la Cour des comptes, il est dit que les « résultats sont encourageants », que les « objectifs de performance énergétique sont dépassés », que la « procédure est bien gérée ». Les termes employés sont extrêmement positifs. Il n'y a pas de bonne politique publique sans bonne application. Ce rapport démontre que la voie choisie par le précédent Gouvernement était la bonne.

Réunion après réunion, nous nous apercevons que les politiques menées sous la mandature 2012-2017 donnent d'excellents résultats et nous sommes dans notre rôle en contrôlant ce qui a été décidé il y a quelques années. Peut-être vous présenterai-je un jour un bilan. Je remercie Philippe Dallier de ce coup de projecteur sur le programme « Habiter mieux ».

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Ce programme avait été décidé en 2010 !

**M. Victorin Lurel.** – Aux pages 99 à 101, le rapport ne fait pas référence aux outre-mer. Certains dispositifs ont été modifiés : ainsi, les subventions ont été préférées aux niches fiscales pour des opérations de construction de logements sociaux ou d'amélioration de

l'habitat. Des crédits d'impôt sont proposés et non plus des dispositifs fiscaux. L'ANAH est-elle directement intéressée à ces programmes ?

Les maisons de plus de 20 ans ne bénéficient plus de dispositif fiscal. La loi de finances pour 2018 a réduit les crédits de la ligne budgétaire unique. Il avait été dit aux parlementaires que l'Anah interviendrait davantage outre-mer. Mais est-ce le cas, d'autant que les crédits de l'agence ont diminué ? Au-delà du programme « Habiter mieux », que faites-vous ?

**M. Thierry Carcenac.** – Ce rapport est très intéressant. Grâce au fonds de solidarité pour le logement, les conseils départementaux ont un réel pouvoir pour lutter contre la précarité énergétique. Plutôt que de distribuer des chèques, les départements peuvent passer des conventions avec, par exemple, Soliha, pour aider les propriétaires à effectuer des travaux.

Nous devons mobiliser toutes les intercommunalités autour du mieux vivre chez soi. Dans le Tarn, ce travail a été effectué. La Cour des comptes incite au développement des délégations de niveau 2 ou 3. Or, dans mon département, aucune délégation n'avait été conclue.

Ne pensez-vous pas qu'il importe surtout que tous les acteurs travaillent ensemble plutôt que d'imposer des délégations ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Comment expliquer les disparités constatées dans les départements alors qu'il s'agit de mesures nationales ? Je n'ai pas constaté de corrélation avec la démographie, avec la typologie, ni avec le niveau d'aide des collectivités locales. Hormis la région PACA où on pourrait voir un début d'explication du fait du climat, les disparités sont impressionnantes.

**Mme Valérie Mancret-Taylor.** – Les écarts de chiffres constatés entre le rapport de la Cour des comptes et ceux qui figurent sur le site internet de la Drihl tiennent peut-être à des années de référence différentes. En outre, le site de la Drihl ne tient pas seulement compte du programme « Habiter mieux » mais de tous les dispositifs disponibles en faveur du parc privé.

Quand nous intervenons dans le parc privé, la maîtrise d'ouvrage est très dispersée. Nous nous basons sur les enquêtes que nous menons pour évaluer l'apport en confort dans les logements et nous regardons le niveau de satisfaction des propriétaires.

Les prises de décision dans les copropriétés sont très longues et complexes, car les montants de travaux sont souvent importants et les objectifs patrimoniaux des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants ne sont pas du tout les mêmes.

En outre, le programme « Habiter mieux » pour les copropriétés est très récent : il n'a donc pas atteint son point de maturité. Des dossiers sont en cours de montage par les opérateurs ou en cours d'instruction dans les services déconcentrés : nous approchons les 10 000 demandes, en termes de logements.

L'aide collective en faveur des copropriétés nécessite la compréhension des copropriétaires, puis leur engagement lors du vote des travaux.

Nous disposons d'un peu moins de 700 agents dans les services déconcentrés sur tout le territoire national : ce chiffre est satisfaisant mais il est variable selon les départements.

Les délais d'instruction vont de deux mois à deux mois et demi. Ce temps d'instruction devrait être réduit de 50 % du fait de la dématérialisation. Mais n'oubliez pas non plus le temps de préparation des dossiers en amont qui est souvent bien plus long : il faut réaliser l'état des lieux, le diagnostic, le programme des travaux, l'ingénierie financière...

Pour l'outre-mer, les aides de l'ANAH sont uniquement ciblées sur les propriétaires bailleurs. Lors du conseil d'administration de mars dernier, il a été décidé de lancer une expérimentation outre-mer avec l'adaptation du programme « Habiter mieux », puisque les conditions climatiques et le patrimoine bâti diffèrent de ceux de la métropole. Dans un an, nous dresserons un premier bilan.

Vous m'avez aussi interrogée sur les situations contrastées en fonction des départements : n'oublions pas que 70 % de nos aides passent par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Or, celles-ci sont très diverses : certaines sont centrées sur les copropriétés, d'autres ressemblent à des projets d'aménagement et d'autres enfin sont plus thématiques. Les collectivités territoriales peuvent abonder les aides de l'agence selon des barèmes très variables. Enfin, n'oublions pas les spécificités propres des bâtis et des occupants dans les territoires. Nous présentons le bilan des opérations programmées tous les cinq ans afin de répondre au mieux aux attentes des collectivités territoriales.

**M. Pascal Duchadeuil.** – Je partage les propos qui viennent d'être tenus. Nous sommes face à des enjeux de grande ampleur : la précarité énergétique touche 7 à 8 millions de logements. En tenant compte des quatre premiers déciles pour les revenus, nous arrivons à 3,8 millions de logements. En outre, 150 000 logements sont des « passoires thermiques », dont 75 000 sont pris en charge par l'ANAH.

Comme il a été dit, il faut être diplômé pour comprendre l'ensemble des aides disponibles et leur articulation, d'où l'importance de la proximité afin de garantir la fiabilité des informations. C'est pour cette raison que nous prônons les délégations, mais nous savons bien que les résultats peuvent varier considérablement d'un territoire à l'autre.

**M. Michel Pelenc.** – Le conseil syndical des copropriétés doit avant tout savoir quelles sont les aides disponibles. Récemment, nous avons informé les copropriétaires d'une tour de 300 logements dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement des aides importantes dont ils pourraient bénéficier et ils avaient du mal à nous croire. Outre ce problème de crédibilité, il faut assurer la sécurité du dispositif de financement lors du vote de l'assemblée générale.

En Guyane et à Mayotte, il va falloir se retrousser les manches car le travail est immense.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dallier.*

*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 20.*

## COMMISSION DES LOIS

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence conjointe de M. Philippe Bas, président de la commission des lois, et de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture -

*La réunion est ouverte à 18 h 10.*

### **FausseS informations « fake news » - Diffusion d'un message et audition (voir à la rubrique de la commission de la culture)**

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

*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 20 h 15.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

### **Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence – Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Notre séance ce matin est un peu particulière, puisque, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission. Ce projet de loi vise à ratifier une ordonnance qui étend et adapte à la Polynésie française des dispositions du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence. J'ajoute que la procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement. Je salue la présence de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, et lui donne la parole pour présenter le texte.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** – Avec ce projet de loi de ratification, il s'agit pour l'État d'accompagner au plus près et au plus vite la Polynésie française dans l'exercice de ses compétences. La Polynésie française s'est en effet dotée, par des lois du pays de 2015, d'une réglementation des pratiques commerciales et d'un code de la concurrence. Une autorité polynésienne de la concurrence (APC) a également été instituée, avec le statut d'autorité administrative indépendante.

Dans des îles où les marchés sont cloisonnés, peu efficaces du fait de barrières à l'entrée, la concurrence peine à s'exercer. Le consommateur paye un surcoût lié à des situations de monopole ou d'oligopole. On se souvient des mouvements sociaux outre-mer contre la vie chère. Tout ce qui peut faire vivre la concurrence est donc bienvenu.

Afin que cette autorité de la concurrence puisse exercer son activité, des dispositions complémentaires en matière d'organisation judiciaire et de procédure pénale étaient indispensables. Ces mesures relèvent de la compétence de l'État, et elles étaient nécessaires pour assurer l'effectivité des procédures de contrôle.

Tel est l'objet de l'ordonnance du 9 février 2017, entrée en vigueur le 30 juin 2017, que le Gouvernement vous propose de ratifier. Les agents intervenant pour l'autorité pourront procéder à des visites en tous lieux et saisir tous documents sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de première instance de Papeete. Ces agents pourront accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'État et les services et établissements des collectivités publiques de la Polynésie française, sans se voir opposer le secret professionnel.

Cette ordonnance exige un décret d'application, dont la rédaction a été finalisée et dont le Conseil d'État sera très prochainement saisi, pour une publication au début du mois de mai 2018. L'APC disposera alors d'une panoplie d'outils de vérification et de contrôle analogue à celle de l'Autorité de la concurrence au niveau national. Les garanties en termes de voie de recours juridictionnel contre ses décisions seront également d'un niveau identique à celui qui prévaut au plan national.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – La ratification de cette ordonnance est obligatoire dans un délai de dix-huit mois suivant sa publication, sous peine de caducité, en application de l'article 74-1 de la Constitution. Le délai expire en août 2018.

En 2014, la Polynésie française a voulu se doter d'un droit de la concurrence moderne et cohérent, dans le cadre d'une économie insulaire dépendant d'un nombre limité d'acteurs économiques – le marché est très étroit et peu attractif, le territoire ne comptant que 280 000 habitants. Pour ce faire, la Polynésie française a élaboré un code de la concurrence, directement inspiré du livre IV du code de commerce national, lequel prévoit notamment la création d'une autorité polynésienne de la concurrence sur le modèle de l'Autorité de la concurrence nationale. Une résolution l'assemblée de la Polynésie française a demandé à l'État de prendre les dispositions complémentaires relevant de sa compétence, en matière d'organisation judiciaire, de droit pénal, de procédure pénale et de procédure administrative contentieuse. Et une loi du pays du 23 février 2015 a créé l'APC et édicté les dispositions de droit de la concurrence qui relèvent de la compétence de la Polynésie.

L'APC a trois missions : consultative – ses avis sont formulés en réponse à une demande ou de son initiative ; administrative, puisqu'elle examine les opérations de concentration économique, ses décisions pouvant faire l'objet de recours devant les juridictions administratives ; et contentieuse et quasi juridictionnelle, avec la sanction des pratiques anticoncurrentielles. Ce pouvoir de sanction porte en particulier sur les cartels et ententes, mais aussi sur d'autres pratiques interdites spécifiques à l'outre-mer. La saisine peut être assurée d'office par le rapporteur général de l'autorité. Elle peut aussi être le fait des pouvoirs publics locaux, des entreprises ou d'autres personnes habilitées. Là encore, un recours est prévu, devant les juridictions judiciaires.

Le 9 juillet 2015, le président de l'APC a été nommé pour six ans. Les quatre autres membres du collège de l'autorité l'ont été le 30 septembre 2015. Le 23 juillet 2015 a été signée une convention avec l'Autorité de la concurrence, pour la formation des membres et des agents de l'APC. Le 1<sup>er</sup> février 2016, les dispositions de la loi du pays sont entrées effectivement en vigueur, après notamment la désignation du rapporteur général, chargé du service d'instruction des affaires. Le 6 juillet 2016, l'APC a prononcé sa première décision, au sujet d'une opération de concentration dans le domaine de l'hôtellerie. La plupart des opérations de concentration concernent le tourisme et, plus particulièrement, l'hôtellerie.

Fin 2016, un projet d'ordonnance a été soumis à l'avis de l'assemblée de Polynésie française. Cet avis, favorable, a été rendu trop tardivement. La publication de l'ordonnance au *Journal officiel* a eu lieu en février 2017 sans attendre l'avis. Un décret d'application de l'ordonnance était attendu avant le 30 juin 2017, date ultime à laquelle l'ordonnance devait entrer en vigueur. À ce jour, le décret n'a toujours pas été pris en raison d'un désaccord persistant entre le ministère de l'outre-mer et le ministère de la justice concernant les voies de recours contre les décisions administratives de l'APC. Enfin, le choix semble avoir été fait très récemment : la compétence serait confiée à la cour administrative d'appel de Paris, plutôt qu'au tribunal administratif de Papeete, pour éviter l'addition des recours. Monsieur le secrétaire d'État, une telle carence est anormale de la part du Gouvernement !

L'ordonnance détermine les tribunaux compétents en Polynésie française pour connaître des litiges en matière de pratiques anticoncurrentielles. Elle fixe les règles de prescription de l'action publique. Elle attribue aux agents de l'APC des pouvoirs d'enquête spécifiques et contraignants : pouvoir de visite en tous lieux et saisie de tous documents, possibilité de demander communication de tous documents en possession d'une administration publique ou d'une juridiction. Enfin, elle fixe les voies de recours devant le juge judiciaire pour les décisions prises par l'APC en matière de pratiques anticoncurrentielles.

Il y a aussi ce que l'ordonnance ne prévoit pas : les pouvoirs d'enquête ordinaires des agents de l'APC, c'est-à-dire les pouvoirs non coercitifs. Leur détermination relève de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française selon le Conseil d'État, car les libertés publiques ne sont pas en cause.

Or, il y a très peu de temps, le 14 mars 2018, l'assemblée de la Polynésie française a adopté une nouvelle loi du pays pour corriger certains aspects du code de la concurrence. Ce texte supprime certaines prérogatives de l'APC en matière de contrôle des pratiques anticoncurrentielles et autorise le président de la Polynésie française à évoquer une affaire de concentration économique en statuant lui-même à la place de l'APC. En revanche, curieusement, rien n'est prévu sur les pouvoirs d'enquête ordinaires des agents de l'APC.

La conjoncture locale est très différente de celle de 2014 et l'APC est aujourd'hui remise en cause, sur fond de scepticisme à l'égard de l'efficacité économique du droit de la concurrence, s'agissant d'une économie insulaire aussi petite. Car la baisse des prix tant attendue n'a pas eu lieu. En outre, les décisions de l'APC en matière d'autorisation des opérations de concentration économique font l'objet d'une contestation politique. Je songe en particulier à l'affaire de la desserte maritime inter-îles. Mais toutes ces questions relèvent de la seule compétence des autorités polynésiennes.

La loi du pays du 14 mars 2018 appelle peut-être une actualisation de l'ordonnance, notamment pour ce qui concerne les références au code de la concurrence de Polynésie française. Toutefois, elle n'a pas encore été promulguée, compte tenu des délais de recours encore ouverts pour la contester devant le Conseil d'État : en conséquence, il n'est pas possible aujourd'hui d'en tenir compte. Je le répète, ce texte a été adopté il y a quelques semaines et il sera peut-être soumis au contrôle du Conseil d'État.

Je vous proposerai deux amendements.

Le premier tend à préciser le régime des voies de recours contre les décisions de l'APC en matière de pratiques anticoncurrentielles, par analogie avec les règles relatives à l'Autorité de la concurrence nationale, pour ce qui concerne la fixation des délais de recours et la compétence de la cour d'appel de Paris. Cet amendement vise également à permettre la coopération entre l'APC, l'Autorité de la concurrence et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en matière d'enquêtes de concurrence sur leurs territoires respectifs.

Le second amendement a pour objet de rétablir l'obligation pour les membres des autorités administratives indépendantes créées par la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie d'adresser une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ces obligations étaient prévues dans la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique. Lorsque celle-ci a été modifiée en 2016, l'ensemble des autorités tenues de déposer une déclaration ont été énumérées de manière précise, mais l'APC a été oubliée.

Enfin, je remercie les représentants de toutes les administrations et autorités que nous avons pu entendre en audition ou qui nous ont répondu par écrit, dans des délais très brefs. Mais je regrette vivement de n'avoir pas pu entendre la DGCCRF, largement concernée par ce sujet ! Malgré nos nombreuses relances, notre demande est demeurée sans réponse.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il me paraît incroyable que, sur un tel texte, une direction du ministère des finances ne réponde pas à l'invitation de la commission des lois du Sénat ! Cette carence est une première, injustifiable. Je conçois que la directrice générale de la DGCCRF soit fort occupée, mais elle ne manque pas de collaborateurs pour la représenter...

Que M. le secrétaire d'État fasse part de cette anomalie au ministre de l'économie et des finances, car une telle carence est inacceptable – aujourd'hui plus que jamais, alors que nous entendons, non pas des voix comme Jeanne d'Arc, mais des bruits, des rumeurs, voire des informations qui nous invitent à la plus grande vigilance pour défendre les droits du Parlement.

**M. Philippe Bas, président.** – Au nom de la commission, je joins ma voix à celles de Mme le rapporteur et de M. Sueur. La prochaine fois, nous nous adresserons directement au ministre, pour qu'il donne les instructions nécessaires aux services. Je relève que ce n'est pas la première fois que la DGCCRF ne répond pas à notre demande. Nous l'avons déjà invitée à une table ronde consacrée au marché de l'art, mais elle n'a pas daigné déléguer un représentant. Or nous attachons une grande importance à la réflexion de cette administration.

Monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions de bien vouloir transmettre à la directrice générale de la DGCCRF l'expression de notre mécontentement.

*Article unique*

*L'article unique est adopté sans modification.*

*Articles additionnels après l'article unique*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à apporter plusieurs précisions au régime des voies de recours à l'encontre des décisions de l'autorité polynésienne de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles, par cohérence avec les règles prévues par la loi au niveau national pour l'Autorité de la concurrence. Ces recours relèvent de la compétence des juridictions judiciaires.

Il s'agit de préciser la compétence de la cour d'appel de Paris et de fixer les délais de recours à un mois et, par exception, à dix jours pour les mesures conservatoires décidées par l'autorité et pour les décisions du rapporteur général de l'autorité en matière de protection du secret des affaires. Il s'agit également de prévoir les modalités du pourvoi en cassation.

En outre, l'amendement ouvre la possibilité d'une coopération entre l'APC et l'Autorité de la concurrence pour la conduite d'enquêtes et la transmission d'informations, par analogie avec la faculté analogue prévue entre l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne ou les autorités étrangères de régulation de la concurrence.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État.** – Vous complétez l'ordonnance à ratifier par un article 9 *bis* et précisez ses articles 10 et 11.

L'article 9 *bis* traiterait des relations entre l'autorité polynésienne et l'autorité nationale ou les services du ministère : communication mutuelle des informations et documents, délégation de certaines enquêtes.

L'article 10 serait complété pour attribuer à la cour d'appel de Paris la compétence de connaître des recours contre les décisions de l'autorité polynésienne en matière de pratiques anticoncurrentielles et pour prévoir un délai de recours d'un mois. Vous mentionnez également le délai d'un mois pour un éventuel pourvoi en cassation par le président de l'autorité. S'agissant des mesures conservatoires prises par l'autorité, le délai de recours en annulation serait fixé à dix jours. De même, à l'article 11 relatif à la levée du secret des affaires, un délai de recours de dix jours est ajouté. Ces questions relèvent du domaine réglementaire et figurent du reste dans le projet de décret en Conseil d'État en cours d'examen. Néanmoins nous comprenons que Mme le rapporteur entende régler rapidement ces points, essentiels pour l'application complète du dispositif, même au prix d'un empiètement du législateur sur le domaine réglementaire...

Le décret d'application devrait pouvoir être publié début mai. Selon la date d'examen de ce projet de loi de ratification par l'Assemblée nationale, il n'est donc pas certain que l'inscription dans la loi fasse réellement gagner du temps ; et d'autres dispositions doivent figurer dans le décret d'application, dont la publication est indispensable pour assurer la complète application de l'ordonnance. Nous nous en remettons donc à la sagesse du Sénat.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement ne fait que reprendre des dispositions qui sont déjà fixées au niveau législatif pour l'Autorité de la concurrence en métropole.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L’amendement COM-2 vise à rétablir l’obligation de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d’intérêts auprès de la HATVP pour les membres des autorités administratives indépendantes créées par la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Seules ces deux collectivités ultramarines, en vertu de leurs statuts respectifs, ont la possibilité de créer de telles autorités. La rédaction initiale de l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique couvrait bien les membres des autorités administratives indépendantes de ces deux collectivités, en mentionnant de façon générique les autorités administratives indépendantes. Après la modification législative de 2016 que j’ai signalée, l’article énumère de façon expresse et limitative les autorités administratives visées mais ne mentionne pas les autorités pouvant être créées par la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Il s’agit donc de réparer cette omission...

Je signale tout de même que les membres de l’APC nommés en 2015 ont soumis leurs déclarations à la HATVP.

**M. Philippe Bas, président.** – La Haute Autorité n’est pas supposée examiner ces déclarations si elles ne répondent pas à une obligation prévue par la loi...

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État.** – Cet amendement important répare un oubli : avis favorable.

*L’amendement COM-2 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – Belle unanimité !

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

### **Projet de loi relatif à l’élection des représentants au Parlement européen – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Annoncé il y a quelques mois par le Gouvernement, ce projet de loi a pour principal objet de modifier l’organisation de l’élection des représentants français au Parlement européen. Il s’agit de remplacer les huit circonscriptions interrégionales en vigueur depuis 2003 par une circonscription nationale unique. Dès les prochaines élections européennes de mai 2019, les électeurs seraient donc appelés à voter pour des listes nationales.

Depuis 1979 et l’élection au suffrage universel direct des représentants au Parlement européen, le débat s’est toujours posé en ces termes : comment aménager la procédure électorale de manière à concentrer l’intérêt et l’engagement des votants sur la place de la France en Europe et sur les objectifs généraux de la construction européenne ?

Parallèlement, une autre question se pose. Le Parlement européen, par définition plurinational, compte aujourd’hui 751 membres issus de vingt-huit États différents. Comment assurer, en son sein, l’influence des représentants français sur le vote d’un certain nombre de directives et de règlements ?

Pour les prochaines élections européennes, il faut aussi tenir compte des dispositions relatives à la limitation du cumul des mandats, et notamment des règles de succession des mandats en cas d'incompatibilité. Désormais, on aura l'assurance d'avoir affaire pendant la campagne aux véritables têtes de liste, non à des personnalités « locomotive », qui dans l'heure suivant leur succès, se trouvant en situation d'incompatibilité, pouvaient quitter le Parlement européen pour privilégier leurs mandats nationaux. Désormais les élus devront conserver le plus récent mandat obtenu, ce qui empêchera *de facto* ce genre de pratiques.

Une partie de nos collègues préféreraient conserver une base régionale pour l'élection européenne, dans le cadre des treize nouvelles grandes régions créées par la loi du 16 janvier 2015. Même pour ceux qui sont favorables aux listes nationales, se pose nécessairement le problème de la représentativité géographique des candidats inscrits sur chaque liste, notamment vis-à-vis des outre-mer.

J'ai testé, par simulation, divers modes de scrutin s'inscrivant dans cette logique régionale. Souvenons-nous qu'il s'agit d'élire, en tout, soixante-quatorze députés européens. Dès lors, si l'on tente d'assurer une sous-répartition régionale à l'intérieur de listes nationales de candidats, on a tous les risques d'aboutir au résultat suivant : que les régions très peuplées soient représentées au sein de toutes les listes et que les régions peu peuplées ne le soient dans aucune.

Aussi, le projet de loi implique de renvoyer aux responsables politiques qui forment les listes de candidats la charge d'assurer une représentation équilibrée de celles-ci, afin que l'ensemble des citoyens puissent être représentés.

Le seuil d'élection serait maintenu à 5 % des suffrages exprimés. C'est la tradition française pour la majorité des scrutins de liste, et pour cause, car il s'agit d'un seuil de crédibilité. De surcroît, il garantit « l'utilité marginale » des députés français au Parlement européen ; le quota pour y disposer d'un groupe est de vingt-cinq parlementaires élus dans au moins un quart des États membres et, dans les faits, la quasi-totalité des groupes comptent entre 40 et 200 élus. Si l'on optait pour un seuil d'élection à 3 % des suffrages exprimés, représentant environ deux élus sur les soixante-quatorze sièges, les représentants français au Parlement européen risqueraient de devoir se contenter d'une participation très limitée à la constitution des groupes. Ce ne serait pas cohérent : ces représentants français doivent être à même de jouer le rôle le plus décisif possible.

Actuellement, les circonscriptions régionales totalisent entre cinq et huit sièges de député européen. Pour un ensemble de soixante-quatorze sièges, une circonscription nationale unique permettrait une représentation légèrement meilleure aux listes de candidats totalisant entre 5 % et 10 % des suffrages exprimés. Le système proposé par le projet de loi serait donc un peu plus pluraliste.

Dans nombre de pays européens, on donne aux électeurs le droit de choisir à l'intérieur des listes proposées. Or cette procédure, dite « du vote préférentiel », est tout à fait contraire à la tradition française. De nombreux scrutins de liste existent dans notre pays, pour les élections sénatoriales, régionales ou encore municipales. Sous la V<sup>e</sup> République en tout cas, il n'a jamais été question de donner à l'électeur le pouvoir de choisir au sein des listes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Et les communes de moins de 1 000 habitants ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – En pareil cas, cher collègue, le scrutin est majoritaire, avec possibilité de panachage.

J'ajoute que, dans les pays européens où l'on pratique le vote préférentiel, on aboutit à une situation un peu pittoresque : sobrement, mais certainement, les membres d'une même liste font campagne les uns contre les autres,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est ce qui se passe déjà en France...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – ... afin d'être classés plus haut dans l'ordre d'élection.

Le projet de loi comprend également une série de dispositions sur lesquelles nous, élus, nous nous concentrons beaucoup, sans savoir si elles influencent réellement le comportement des électeurs : il s'agit de la répartition du temps d'expression dans la campagne officielle à la radio et à la télévision. Le texte vise à assurer une représentation plus équilibrée des partis et groupements politiques en lice.

À cet égard, le présent projet de loi, qui se concentre sur les élections européennes, comporte une mesure relative aux élections législatives. À la veille du scrutin de 2017, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que la répartition des temps de parole sur l'audiovisuel public pour ces élections tenait trop compte des situations acquises, au détriment des formations politiques émergentes. Il a donc annulé cette répartition le 31 mai 2017, traçant le cadre de nouveaux critères de répartition. Le 1<sup>er</sup> juin 2017, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, a établi la répartition des quotas de sorte que le système a fonctionné malgré tout pour les dernières élections législatives. Mais il faut le réformer.

En effet, en prononçant cette abrogation, le Conseil constitutionnel a précisé que le législateur devait établir, avant le 30 juin 2018, un nouveau dispositif pour l'organisation de la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives. Le Gouvernement a saisi l'occasion de ce texte pour accomplir ce travail. Le système proposé pour les élections européennes (article 2 du projet de loi) et celui qui s'appliquera pour les prochaines élections législatives (article 2 *bis*) seront, dans les faits, très proches.

Le projet de loi vise également à procéder à des coordinations relatives au financement des campagnes pour les élections européennes. Jusqu'à présent, les plafonds de dépenses étaient fixés par circonscription interrégionale : ils seraient remplacés par un plafond national.

Reste un dernier sujet que le Président de la République a tenté d'imposer dans l'actualité au cours des dernières semaines, avec un succès d'estime : la présentation de listes de candidats paneuropéennes. Ces listes, proposées aux 400 millions d'électeurs européens, se partageraient les sièges laissés vacants par le « Brexit ». Cela imposerait la modification de l'Acte européen de 1976 régissant les élections européennes, exigeant donc l'accord, d'une part, des États membres, d'autre part, du Parlement européen. Or ce dernier s'y est récemment opposé par 368 voix contre 274.

Toutefois, le Gouvernement, suivi par l'Assemblée nationale, a tenu à ajouter une incidente à l'article 7 de ce projet de loi : il précise que le présent texte entrera en vigueur sans préjudice de l'instauration d'un système de listes transnationales à l'échelle européenne. Il s'agit là d'un coup de chapeau à une idée qui n'a pu se concrétiser.

**M. Philippe Bas, président.** – Sans aucune portée normative.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Nous serons appelés à débattre de cette disposition à l'occasion de l'examen des amendements.

**M. Alain Marc.** – Quel que soit le mode de désignation des députés européens, va-t-on réellement concentrer les débats de la campagne sur les enjeux européens ? L'important est que les Français sachent quelles sont les compétences du Parlement européen. Les parlementaires nationaux eux-mêmes les connaissent-ils ? Un document didactique serait utile, afin que, dans les débats médiatiques et politiques à venir, qui hélas concerneront surtout la politique nationale, les électeurs français comprennent pourquoi il est important de se déplacer pour voter.

**M. François Bonhomme.** – Le rapporteur oublie de mentionner l'atonie traditionnelle des dimanches d'élections européennes... Cette réforme est modeste. Le choix de circonscriptions interrégionales, dans le passé, n'a pas apporté ce que l'on en attendait. La nouvelle proposition d'une circonscription nationale unique ne changera rien non plus, voire aggravera la situation, car tous pouvoirs sont donnés aux appareils des partis politiques. C'est à eux que le texte renvoie pour veiller à la représentation des territoires dans le choix des candidats ; nous pourrions attendre longtemps, puisque la logique des appareils consiste surtout à « recycler » les naufragés du suffrage démocratique majoritaire.

Le vote préférentiel aurait pu apporter une petite correction à ce mode de scrutin. Il a été écarté par le Gouvernement, mais il était un pur maquillage. Pour ma part, je ne crois qu'à la désignation d'élus sur un territoire clairement défini, au scrutin majoritaire. Une circonscription plurirégionale de 5 millions d'électeurs n'a aucun sens. Aucun électeur ne connaît ses représentants. Les sensibilités seraient mieux représentées ? C'est une fable ! Seul vaut un mode de scrutin où la voix de l'électeur peut réellement peser : le scrutin majoritaire, éventuellement corrigé pour la représentation des petites listes. On donne les pleins pouvoirs aux partis politiques pour envoyer au Parlement européen des élus dits représentatifs : je le déplore.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens le projet de loi. Son article 1<sup>er</sup> est très clair. Durant la campagne de l'élection sénatoriale, l'été dernier, je me suis rendu dans quelque 300 communes. J'ai défendu ce qui est ma conviction : les sénateurs doivent être les élus d'une circonscription départementale. Mes interlocuteurs partageaient ce souci. Le contre-exemple, c'est celui des circonscriptions interrégionales pour l'élection européenne : la nôtre couvre l'Auvergne, le Centre et le Limousin et personne n'est en mesure de citer le nom d'un seul de nos cinq députés européens. Quand sont-ils venus dans le département rendre compte de leur activité ? Il n'est donc pas exact qu'une circonscription nationale éloigne les électeurs de leurs élus : ils le sont déjà !

Quant aux « appareils » de partis, nous sommes nombreux à avoir quelque lien avec eux, reconnaissons-le. Ils concourent à l'expression du suffrage, comme l'affirme l'article 4 de la Constitution. Certains de mes collègues du groupe présenteront des amendements relatifs à la représentation de l'outre-mer dont nous pourrions discuter. Le présent texte n'est peut-être pas parfait, mais les circonscriptions actuelles ne sont certainement pas claires pour nos concitoyens.

**M. Simon Sutour.** – L'élection des députés européens est importante, car la législation européenne imprègne de plus en plus la nôtre et le Parlement européen est

décisionnaire dans un nombre croissant de matières. Par le passé, j'ai préparé au nom de la commission des affaires européennes un rapport sur la réforme de l'organisation commune du marché (OCM) vitivinicole. Une des personnes interrogées me rappelait que le Parlement européen donnait un simple avis sur une telle question ; aujourd'hui, les choses ont changé, la « co-décision » s'est généralisée. Sur la protection des données personnelles, il y a quelques jours, certains collègues sénateurs pensaient que nous allions modifier le règlement européen : mais il est d'application directe et le projet de loi examiné visait plus exactement... à modifier notre propre législation pour nous y conformer !

Lors d'un dîner à la représentation française à Bruxelles, j'ai rencontré un vice-président français du Parlement européen... qui, s'intéressant à moi, souhaitait connaître mon nom. « Vous devriez le savoir, ai-je répondu, car nous sommes élus de la même circonscription. » Quelle déconnexion...

Notre collègue François Bonhomme a eu des propos très justes. Mais le scrutin uninominal n'est pas possible pour l'élection européenne car il contredirait l'Acte électoral de 1976. L'idéal serait, puisqu'il n'est pas possible d'élire un représentant par département, de regrouper ceux-ci par deux, le Gard et la Lozère par exemple, avec un candidat clairement identifié, élu au scrutin uninominal.

Confier aux partis politiques le choix de candidats représentatifs des diverses régions est une pure hypocrisie. On connaît les critères généralement appliqués. Un collègue du « nouveau monde » me dira sans doute « dans mon mouvement, cela se passe autrement », mais qu'il prenne garde : élu depuis déjà plusieurs mois, il appartient déjà à « l'ancien monde ».

Le fossé se creuse entre les institutions européennes et les citoyens. Les parlementaires européens estiment avoir une grande représentativité et ils jugent souvent que les parlements nationaux n'ont pas leur mot à dire sur la législation européenne, quoi qu'en disent les traités. Espérons à cet égard que la réforme constitutionnelle sera l'occasion de transformer la commission des affaires européennes en commission permanente de plein exercice...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Initialement, la circonscription électorale pour les élections des représentants français au Parlement était nationale. Le manque de proximité, la manie de « caser » sur les listes les recalés du suffrage universel ont conduit à adopter des circonscriptions interrégionales. Le résultat a été pire : un véritable fiasco. Je ne vois donc aucun inconvénient à revenir à une circonscription unique. Il y a même un gros avantage : les élus français au Parlement européen représentent la Nation, ne l'oublions pas !

**Mme Josiane Costes.** – Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) a toujours été favorable à une circonscription unique pour les élections européennes. Je souscris aux propos de Jean-Pierre Sueur sur l'éloignement des élus : les électeurs du Cantal sont aujourd'hui dans la même circonscription qu'Orléans ! Au moins la circonscription nationale a-t-elle le mérite de la clarté. Profitons-en pour éclairer les citoyens sur le rôle du Parlement européen.

Quant à la représentation des territoires d'outre-mer, nous sommes tiraillés entre le soutien à ces territoires et les problèmes de constitutionnalité que soulèverait la création d'une circonscription propre à l'outre-mer.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Il y a unanimité pour estimer que le mode actuel d'élection des représentants français au Parlement européen ne convient pas, car ce cadre suprarégional ne correspond pas aux réalités territoriales. Tous les parlementaires européens, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent, doivent défendre la position de la France sur des questions dont les enjeux sont européens, comme la gestion des flux migratoires ou la lutte contre le terrorisme.

Si l'on veut que les députés européens soient identifiés par la population, et qu'ils incarnent un territoire, il faut éviter des circonscriptions suprarégionales où les listes sont menées par les leaders politiques qui démissionnent dès qu'ils sont élus. On aurait pu se calquer sur la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015. Enfin, la campagne électorale dans une circonscription unique se fera à la télévision. La question des temps d'émission sur les antennes du service public est donc essentielle.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Le groupe Union Centriste est favorable à la création d'une circonscription nationale, sous réserve des problématiques soulevées par la représentation des outre-mer.

Par cohérence intellectuelle, d'abord : nous avons toujours soutenu la construction européenne et l'idéal à nos yeux serait l'élection d'une partie des députés européens dans une circonscription transnationale. Puisque le Parlement européen s'est prononcé contre cette proposition - pour des motifs d'opportunité - il faut au moins retenir une circonscription nationale à l'échelle française. Nous soutenons donc le projet de loi.

Au nom de la légitimité des parlementaires européens, ensuite : la représentation des Français parmi les postes à responsabilité du Parlement européen est historiquement faible, il n'y a pas suffisamment de continuité dans les mandats parlementaires. Les Allemands sont plus investis dans les commissions du Parlement européen. Espérons que le nouveau mode de scrutin apportera un surcroît de légitimité à nos représentants.

Toutefois, faisons la différence entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du comportement politique. C'est l'approche qu'ont les partis politiques de la question européenne qui doit être remise en cause, comme cela a commencé à l'être au cours de la campagne présidentielle, où le débat sur l'Europe a été clairement posé.

Comme les sénateurs du groupe RDSE, nous nous interrogeons concernant la représentation des territoires ultra-marins, alors que la France possède notamment une zone économique exclusive considérable. Il y a certes un problème de constitutionnalité, mais nous aurions dû chercher une solution. Nous ferons par amendement une proposition sur ce point.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – L'insuffisance de représentation des collectivités d'outre-mer à l'échelle européenne est manifeste. Lorsque Mayotte a rejoint les régions ultrapériphériques (RUP) en 2014, j'attendais plus de soutien et d'accompagnement de la part des députés européens - dont trois sont d'origine ultramarine. Les problèmes d'immigration qui se posent dans mon département relevant des compétences de l'Union européenne, nos représentants européens s'en préoccuperaient à bon droit !

Quant aux normes appliquées dans les RUP, je note que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet d'instaurer des mesures dérogatoires au droit commun, est difficile à déployer et là encore, la présence de représentants ultramarins au Parlement européen n'y change pas grand-chose...

Les territoires ultra-marins sont si divers qu'il faudrait un représentant au Parlement européen pour chacun d'entre eux. C'est une utopie, je le sais, mais c'est aussi un idéal. Le risque d'inconstitutionnalité est réel concernant la création d'une circonscription ultramarine, mais je préfère insister sur les difficultés quotidiennes et faire confiance aux partis politiques. S'en remettre à eux peut entraîner le pire mais, pourquoi pas, le meilleur également. Je veux aussi faire confiance aux élus nationaux : la délégation sénatoriale aux outre-mer du Sénat a par exemple effectué un travail remarquable sur les normes, le sucre, la banane, la législation européenne...

Je fais un rêve : que les élus nationaux se soucient autant des questions ultramarines que des autres dossiers. Mieux vaut faire porter l'effort sur ce point que de créer plusieurs circonscriptions. La République est une et indivisible et comprend les outre-mer, ce projet de loi en est une traduction.

**M. Éric Kerrouche.** – Nous avons en France un problème de sélection du personnel politique. Le *turn over* de nos représentants au Parlement européen est très élevé, contrairement à ce qui se passe en Allemagne ou dans d'autres pays. Cela explique notre faible expertise européenne. Les logiques de plus en plus populistes propulsent au Parlement européen des anti-Européens...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce sont les électeurs qui les y envoient !

**M. Éric Kerrouche.** – C'est aussi que, dans les campagnes électorales, les enjeux européens sont rarement évoqués en tant que tels.

Plus les électeurs peuvent modifier l'ordre des noms sur les listes de candidats, plus ils participent aux scrutins. Un système de « listes bloquées » n'est pas un avantage. Du reste, comment croire qu'il n'y a pas de concurrence entre les candidats, même dans les scrutins avec des listes bloquées ?

L'espace d'agrégation des votes doit correspondre au niveau de représentation, comme c'est le cas pour l'élection présidentielle (circonscription nationale) ou pour les élections municipales (circonscription communale). Alors, la participation est meilleure, parce qu'il y a une claire identification des enjeux. Le système retenu par le projet de loi me paraît bon, hormis le problème de la représentation des territoires ultramarines.

**M. François Grosdidier.** – Personne n'est satisfait du mode de scrutin actuel pour les élections européennes. Mais à qui la faute si les députés européens ne sont pas suffisamment investis dans leur mandat et servent d'abord un parti politique ? Aux états-majors des partis, non au mode de scrutin ! En outre, on ne peut à la fois vouloir limiter le nombre de mandats dans le temps et regretter l'absence d'un travail parlementaire dans la durée.

Le mode de scrutin actuel n'est pas satisfaisant parce qu'en dépit de la territorialisation, les élus demeurent trop éloignés des électeurs et mal identifiés. Mais la nationalisation de la circonscription pour les élections européennes y apporte-t-elle remède ? Bien au contraire ! Il faut réduire la taille des circonscriptions, en les ramenant aux contours des actuelles régions, l'identification des députés européens sera meilleure.

La situation de l'outre-mer est particulière et doit être traitée comme telle. Ces territoires doivent être représentés ! L'ensemble recouvre des réalités différentes, avec des

problèmes différents, mais qui relèvent pareillement de l'Europe : agriculture, reconversion industrielle, gestion des frontières,... La proposition de mes collègues d'outre-mer visant à créer une circonscription ultramarine est légitime. Représenter la diversité n'a jamais porté atteinte à l'unité ! Il faut régionaliser plutôt que nationaliser les modes de scrutin.

Cohérence intellectuelle ? Certains, pour des raisons partisans, veulent un maximum de proportionnelle... Cela constitue toutefois une négation des principes de la V<sup>ème</sup> République.

**M. Jean Louis Masson.** – Chaque parti voit midi à sa porte, défend le scrutin qui l'arrange... conjoncturellement ! Le parti qui n'est pas capable d'avoir une tête de liste à rayonnement national préfère le fractionnement du mode de scrutin, mais cela vide l'élection de son sens.

Si l'on veut représenter l'entité nationale en tant que telle au Parlement européen, il est évident que la circonscription doit être nationale. Si l'on veut un vrai débat sur la place de la France dans l'Europe, il faut aussi que ce débat soit national. Les circonscriptions locales imposent sur le devant de la scène des questions locales : gestion des poubelles, petites lignes de voies ferrées, autoroutes... Ce n'est pas l'objet des élections européennes !

La création des huit circonscriptions interrégionales était une aberration, on a pu constater qu'elle n'apportait rien ; dans une très grande circonscription, même avec un scrutin majoritaire uninominal, il n'y a plus de proximité, on ne connaît plus ses représentants. Autant s'orienter vers une vraie élection nationale.

**M. Didier Marie.** – Ce n'est pas le mode de scrutin qui a tari la participation aux élections européennes, cette tendance baissière est continue depuis 1979 et le passage du cadre national au cadre régional ne l'a pas endiguée. Mais parle-t-on d'Europe dans les campagnes électorales européennes ? Non ! C'est la responsabilité des partis politiques que de recentrer le débat sur le sujet. Je suis favorable à une circonscription nationale, qui est la moins mauvaise solution - à défaut de circonscriptions transnationales, puisque la proposition du Président de la République n'a reçu aucun écho.

Je voudrais évoquer deux des propositions de notre groupe. La première préciserait que les listes de candidats peuvent mentionner le parti politique européen auquel leurs élus se rattacheront, afin de favoriser les débats projet contre projet ; elles devraient aussi expliciter quel candidat ces élus soutiendront pour la présidence de la Commission européenne. La seconde proposition traitera des outre-mer, car la Grande-Bretagne quittant l'Union européenne, la France est le seul État membre à avoir une telle présence dans trois océans ; ces territoires mériteraient donc d'être représentés, dans leurs spécificités.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les Français établis dans un autre État de l'Union européenne ont le choix entre voter dans le cadre français (au consulat), ou dans leur pays de résidence. Mais attention ! Car si nos compatriotes choisissent aux élections municipales de voter là où ils habitent, ils sont parfois réputés vouloir également y voter pour les élections européennes. Le consulat en reçoit notification et raye, par erreur, les noms sur les listes françaises. Si bien que les intéressés ne sont plus inscrits nulle part et ne peuvent pas participer au scrutin ! À vouloir éviter les « doubles votes », on prive finalement certains citoyens de leur droit de vote.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Il faudra incontestablement faire un effort, pendant la campagne électorale, pour informer les citoyens sur les compétences du Parlement européen. Celui-ci n'a pas suivi la proposition du Président de la République concernant la circonscription transnationale. Néanmoins, l'ensemble des membres du Conseil européen sont parvenus à un quasi-accord pour procéder à des consultations européennes entre avril et octobre 2018 afin de remettre les citoyens au cœur du projet européen. Dans les départements, il importe de mieux familiariser le public à l'objet et aux enjeux du scrutin.

Les appareils politiques, que nous connaissons tous bien, ont conservé les mêmes pratiques avant 1999 et après 2003, formant les listes au niveau national, transférant des candidats d'une région à l'autre, pour sauver tel ou tel soldat... Ce problème n'est donc pas causé par le périmètre des circonscriptions. La plupart des formations politiques sont membres de fédérations européennes, leurs membres n'ont aucune excuse à ne pas comprendre la nécessaire représentativité des candidats aux élections européennes, les enjeux et la durée du mandat... Du reste, on cite les mauvais exemples, mais parlons aussi de tous les représentants qui se sont enracinés au Parlement européen, y effectuant un travail de fond, gagnant l'écoute de leurs collègues européens.

Pour répondre à François Bonhomme, chaque pays ne fixe pas les modalités d'élection comme il l'entend : un acte européen de 1976 fixe des principes généraux que les États membres doivent respecter. J'entends la remarque d'Éric Kerrouche : le vote préférentiel stimulerait peut-être les électeurs, mais je constate que personne ne le propose... Je me suis intéressé au système électoral italien et ses *preferenze* : avec les circonscriptions de 4 ou 5 millions d'électeurs, ce sont les provinces les plus peuplées qui placent leurs candidats en tête, au détriment des moins peuplées.

Oui, Jean-Yves Leconte, le ministre de l'intérieur doit prendre des mesures pour les Français de l'étranger. Les nouvelles modalités de constitution des listes électorales seront appliquées dès les prochaines élections européennes. Le nouveau répertoire électoral unique permettra de fiabiliser les procédures.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Jean Louis Masson.** – Le rôle d'un scrutin majoritaire est de dégager une majorité. Or, les élections européennes ont pour fonction de désigner les représentants de la France au Parlement européen, et non de dégager une majorité de gestion, comme cela peut être le cas à l'Assemblée nationale. Le scrutin majoritaire ou les seuils de représentativité appliqués au scrutin proportionnel, qui évincent les sensibilités politiques minoritaires, ne se justifient donc pas pour les élections européennes. La Cour constitutionnelle allemande a eu à juger un contentieux de cet ordre et a censuré le seuil d'éligibilité prévu par le droit allemand pour les élections européennes..

Mon amendement COM-13 vise à réduire de 5 à 3 % des suffrages exprimés le seuil d'éligibilité pour les élections européennes. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale y était favorable initialement. Bien sûr, l'intérêt des grands partis est de se « débarrasser » des petits... mais s'il est rejeté, je présenterai à nouveau cet amendement en séance, tant que nous en avons encore le droit !

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je reste pour ma part sur la position du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, favorable au seuil de 5 % des suffrages exprimés, qui est appliqué à la grande majorité des élections à scrutin proportionnel.

En conséquence du « Brexit », la France devrait avoir 79 sièges au Parlement européen, soit cinq de plus qu'aujourd'hui. Dans ces conditions, 5 %, c'est environ quatre élus ; 3 %, c'est environ deux élus. Cet amendement risque donc d'« émietter » la représentation française au Parlement européen.

**M. Philippe Bas, président.** – Avec la proportionnelle, point trop d'en faut.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cette argumentation est spécieuse : certains partis politiques auraient le monopole, par nature, de la défense des intérêts de la France ? Le vrai clivage est pourtant simple : soit on est pour continuer l'Europe telle qu'elle est, moyennant quelques ajustements sans importance, soit on est pour la transformer radicalement. Franchement, être influent pour changer le troisième chiffre après la virgule... En outre, le rapporteur le sait, la capacité à influencer une assemblée parlementaire tient plus à la personnalité qu'à l'appartenance à tel ou tel groupe.

*L'amendement n° COM-13 n'est pas adopté.*

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

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons en discussion commune les amendements identiques COM-28 et COM-32 ainsi que l'amendement COM-34, relatifs à la création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – J'approuve le principe du retour à la circonscription unique. Je ne crois pas que l'ensemble des outre-mer devraient être mis à part du reste de la communauté nationale.

Depuis 2007, le système de représentation des outre-mer pour les élections européennes est d'une complexité telle que j'en recommande la lecture aux amateurs de législation électorale : regroupés en trois sections (Atlantique, Océan indien et Pacifique), les candidats d'une même liste sont mis en compétition entre eux pour savoir lequel sera élu. Certes, cela a permis d'obtenir un représentant au Parlement européen par section, mais dans des conditions qui n'ont jamais été examinées par le Conseil constitutionnel et qui pourraient bien être contraires au principe d'égalité devant le suffrage.

Les outre-mer ont des statuts très différents : les départements d'outre-mer font partie de l'Union européenne, alors que les autres territoires (les pays et territoires d'outre-mer) sont « associés » à cette dernière. Je comprends la logique de François Grosdidier, qui est favorable aux circonscriptions régionales et à une circonscription pour les outre-mer. Mais nous rencontrons ici le problème de l'organisation d'un scrutin proportionnel pour pourvoir trois sièges...

**M. François Grosdidier.** – Nous y arrivons bien aux élections sénatoriales...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Si nous l'acceptons pour les outre-mer, d'autres le réclameront, telles les régions frontalières. Nous parlons aujourd'hui de la spécificité corse, au point de l'inscrire dans la Constitution alors que, avec 330 000 habitants, l'île est bien en dessous du quota nécessaire pour obtenir un siège de député européen. On se

plaît à critiquer les appareils politiques, mais chacun, jusqu'à présent, a toujours placé en position éligible un candidat issu du territoire ultramarin où il est le plus influent...

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Nos collègues polynésiens, calédoniens et réunionnais ont déposé des amendements pour créer une circonscription ultramarine. Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a des dispositions spécifiques aux outre-mer. Ces derniers donnent à notre pays sa profondeur stratégique et des zones économiques exclusives conséquentes. C'est une spécificité française : si le Danemark et le Portugal ont des territoires en dehors d'Europe, leur situation est sans commune mesure avec celle de la France. Les outre-mer ont une sensibilité très forte aux fonds européens, et en particulier aux fonds de cohésion. Nous soutenons donc ces amendements, tout en entendant l'argumentation du rapporteur concernant les difficultés constitutionnelles et la non-appartenance des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Dans un monde idéal, on peut comprendre la logique de la circonscription unique pour les élections européennes. Mais la réalité est autre : les régions ultrapériphériques sont dans l'Union européenne mais pas dans l'espace Schengen et les pays et territoires d'outre-mer sont en dehors de l'Union. Ces différences interdisent de balayer les amendements de nos collègues pour des raisons de constitutionnalité. On peut en effet, sans remettre aucunement en question la communauté nationale, traiter différemment des situations différentes, sans faire dépendre la représentation des outre-mer de la bonne volonté des partis politiques, mais en la garantissant par la loi.

**M. Didier Marie.** – Je souscris pleinement à ce que vient de dire Jean-Yves Leconte. Notre pays est dans une situation particulière ; il est le seul à être présent dans les trois océans. Les pays et territoires d'outre-mer, associés à l'Union européenne, méritent donc d'être représentés, comme les régions ultrapériphériques.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Ces observations m'effraient ; cela voudrait-il dire que nos collègues hexagonaux ne défendraient pas les intérêts des outre-mer.

**M. Jean Louis Masson.** – Le raisonnement qui sous-tend ces amendements est contraire à l'idée de souveraineté nationale. Un député européen défend la France entière ; or jusqu'à nouvel ordre, les outre-mer sont en France ! Dans le cas contraire, je pourrais réclamer un député européen pour l'Alsace-Lorraine, et les Corses faire de même pour leur île. Nous sommes les sénateurs de toute la France, chaque parlementaire est une partie de la souveraineté nationale. Lorsque je siégeais à l'Assemblée nationale, je me souviens de ce député de Djibouti qui était resté député jusqu'au terme de son mandat, malgré l'indépendance de son pays intervenue entre temps. De même, l'annexion de la Moselle par l'Allemagne n'avait pas fait obstacle à ce qu'un des députés élus dans ce département reste député jusqu'en 1875.

**M. François Grosdidier.** – La représentation de la diversité des territoires n'est pas une atteinte à la souveraineté nationale. Chaque sénateur se fait fort de représenter son département, comme les députés, d'ailleurs.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais au Parlement européen, les représentants français représentent la France !

**M. François Grosdidier.** – Il faut vraiment méconnaître les dossiers traités par l'Union européenne pour nier l'intérêt qu'y siègent des députés européens connaissant bien les dossiers ultramarins !

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut choisir entre deux systèmes cohérents pour les élections européennes : celui qui représente les territoires, y compris les outre-mer, et celui qui représente la Nation dans son ensemble. Les systèmes hybrides poseraient un risque majeur d'inconstitutionnalité.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est le bon sens !

**M. Philippe Bas, président.** – De plus, un Guadeloupéen représentera-t-il mieux les Polynésiens que ne le ferait un Normand ? On peut en douter. L'outre-mer n'est pas un territoire, mais un ensemble de territoires, soumis de surcroît à des régimes d'appartenance à l'Union européenne différents. Une circonscription ultramarine non seulement se heurterait à un obstacle constitutionnel – et la commission des lois se doit de les éviter – mais conduirait à considérer qu'un natif d'une île du Pacifique représenterait mieux Saint-Pierre-et-Miquelon qu'un autre Français. Je suis personnellement favorable à une représentation territorialisée ; mais si nous choisissons l'autre voie, allons jusqu'au bout.

*Les amendements identiques COM-28 et COM-32 et les amendements COM-34 et COM-14 ne sont pas adoptés.*

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

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'amendement COM-27, dernier reste de l'idée d'une circonscription transnationale pour les élections européennes, autorise les listes nationales à préciser leur affiliation à un parti politique européen et leur soutien à un candidat à la présidence de la Commission européenne.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je suis embarrassé, car j'ai soutenu ce système au sein de mon ancien parti politique lors des élections européennes de 2014. Mais nous parlons ici de droit électoral et cet amendement donne une possibilité qui sera utilisée par certaines listes de candidats et non par d'autres. Les traités européens disent d'ailleurs que le président de la Commission est proposé par le Conseil européen en prenant en compte les résultats des élections européennes. Ils ne vont pas plus loin. Je comprends que certains partis soient favorables au « spitzenkandidat » mais nous sommes face à un problème d'égalité devant le scrutin. Chaque liste de candidats peut toujours faire figurer son parti politique européen sur son affiche et sa profession de foi. Mais restons-en à la règle en vigueur qui interdit tout autre nom que celui du candidat sur le bulletin de vote, y compris lors des élections européennes.

**M. Jean Louis Masson.** – Je suis radicalement hostile à cet amendement : encore faudra-t-il connaître les candidats à la présidence de la Commission européenne ! Ce serait comme demander aux candidats aux élections municipales de dire à quel candidat ils donneront leur parrainage pour l'élection présidentielle ! Je ne connais pas les règles, mais le scrutin est sans doute secret au Parlement européen. Nous venons de voir à l'instant des sénateurs défendre un amendement pour ensuite ne pas le voter... alors comment demander aux parlementaires européens de s'engager sur un vote futur ? C'est de la politique politicienne qui brouillera la logique des élections européennes ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Chaque parti européen a un candidat...

**M. Jean Louis Masson.** – Et les autres ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Après les dernières élections européennes, il y avait eu un débat télévisé qui a notamment réuni Jean-Claude Juncker et Martin Schulz.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela dut être passionnant !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Des partis politiques ont fait le choix de la transparence, d'autres non. Cet amendement clarifie les choses.

*L'amendement COM-27 n'est pas adopté.*

### *Article 2*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avec son amendement COM-5, Jean-Pierre Grand obtiendrait sans doute les suffrages de certains dirigeants de chaînes publiques, puisqu'il supprime l'obligation de retransmettre les clips de campagne – qui ne sont, certes, pas des records d'audience... Mais la méthode semble un peu radicale ! Avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements COM-15, COM-16, COM-22, COM-17, COM-23 et COM-38 en discussion commune concernent la répartition des temps d'émission pour la campagne officielle des élections européennes. Le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale octroie deux heures aux partis représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, à charge pour les présidents de groupe de répartir leur part. Il attribue de surcroît trois minutes d'émission à chaque liste. Enfin, le CSA disposerait d'une heure pour compenser des déséquilibres éventuels. En 2017, la République en marche, qui venait de gagner l'élection présidentielle, n'avait eu droit, en effet, qu'à 7 minutes aux élections législatives, soit moins que des partis qui n'avaient même pas présenté de candidat à cette élection. Il fallait donc faire évoluer le droit applicable, censuré par le Conseil constitutionnel comme je l'ai précédemment rappelé.

Certains, comme l'amendement COM-15 de Jean Louis Masson, établissent une égalité complète entre les listes de candidats ; certains donnent plus ou moins de marge de manœuvre au CSA. David Assouline, avec l'amendement COM-23, veut prendre en compte les représentants actuels au Parlement européen en confiant la répartition aux chefs de délégations des partis politiques au Parlement européen ; cela me semble difficile, leur désignation n'ayant aucune base légale en France.

Mon amendement COM-38 donne plus de marge de manœuvre au CSA : en plus de l'heure initialement prévue par le projet de loi, il pourrait « ouvrir » trente minutes supplémentaires pour corriger les déséquilibres entre les listes de candidats aux élections européennes.

Avis défavorable, par cohérence, aux autres amendements de la discussion commune.

**M. Jean Louis Masson.** – Je suis radicalement opposé à un traitement différencié des listes de candidats aux élections européennes. On critique M. Vladimir Poutine, mais

pourquoi faire des élections si on décide avant leur résultat ceux qui n'ont pas droit à la parole – ou alors à 2 heures du matin ? Dans un scrutin national, celui qui n'a pas la parole dans les médias n'a aucune chance !

Lors des élections sénatoriales, une chaîne nationale a interrogé les candidats des partis nationaux de mon département, mais pas moi ; résultat, c'est ma liste qui a obtenu le plus de suffrages. La vraie démocratie, c'est permettre à chacun de s'exprimer. Sinon, nous n'avons qu'à donner un demi-bulletin de vote aux candidats que nous ne considérons pas comme des candidats sérieux !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En 2016, je me suis opposé farouchement à la modification des règles de la propagande électorale à l'élection présidentielle. Le deuxième terme de la devise de la République est « Égalité » – pas « Représentativité » ! Si la République a un sens, c'est bien de donner les mêmes chances à tous les candidats. Nous savons bien que cette égalité n'est pas réelle, mais qu'au moins, les lois ne la battent pas en brèche !

*Les amendements COM-15, COM-16, COM-22, COM-17 et COM-23 ne sont pas adoptés.*

*Les amendements COM-38 et COM-39 sont adoptés.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les textes déterminant quelles sont les chaînes devant diffuser les clips des campagnes officielles sont complexes. En combinant la loi « Léotard » du 30 septembre 1986 et les cahiers des charges des différentes chaînes, on sait qu'il s'agit notamment de France 2, France 3, France Ô et Outre-mer première, auxquelles s'ajoute France Inter pour la radio. L'amendement COM-24 de David Assouline vise à redéfinir ce périmètre mais ne me semble pas suffisamment précis. Avis défavorable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Notre collègue souhaitait préciser la liste des chaînes des campagnes officielles. La notion de service public étant évolutive, il ne faudrait pas que les chaînes spécialisées se retrouvent sur cette liste.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-40, assez technique, offre un peu de souplesse aux candidats dans la définition du texte de leurs campagnes à la radio et demande au CSA de tenir compte du décalage horaire outre-mer.

*L'amendement COM-40 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-41.*

### **Article 2 bis**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-6, qui vise à supprimer la campagne audiovisuelle officielle pour les élections législatives.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'article 2 bis traite des clips de campagne des élections législatives. Je propose que nous conservions l'usage selon lequel le Sénat respecte une certaine réserve pour ces élections. Je ne propose donc pas l'extension du temps correctif

laissé au CSA, que nous avons adoptée pour les élections européennes. Par cohérence, avis donc défavorable à l'amendement COM-25.

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon amendement COM-42 assure la cohérence entre campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections européennes et les élections législatives.

*L'amendement COM-42 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-26 par cohérence avec ma position à l'article 2.

*L'amendement COM-26 n'est pas adopté.*

### **Article 3**

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements identiques COM-29 et COM-36 rectifié, ainsi que l'amendement COM-31, étaient de coordination, en cas d'adoption d'une circonscription ultramarine. Avis défavorable, par cohérence.

*Les amendements identiques COM-29 et COM-36 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement COM-31.*

**M. Jean Louis Masson.** – Au moment où l'on demande aux Français des sacrifices, mon amendement COM-18 montre l'exemple en réduisant le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Jean-Pierre Grand fait une demande similaire à travers son amendement COM-1. Le projet de loi fait l'addition des plafonds qui avaient cours, au niveau législatif, dans chacune des circonscriptions interrégionales, ce qui donne 9,2 millions d'euros. Mais aux dernières élections européennes de 2014, aucune liste n'a atteint le plafond des dépenses électorales, à l'exception de celle du Front National dans la circonscription Sud-est. Les petites listes avaient très peu dépensé : sur la vingtaine de listes en lice en Île-de-France, certaines n'avaient même pas édité leurs bulletins de votes... Avis défavorable à ces amendements sans effet réel.

*L'amendement COM-18 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-1.*

### **Article 3 bis**

*L'amendement rédactionnel COM-44 est adopté.*

**M. Jean Louis Masson.** – L'amendement COM-19 relève de la cohérence : il interdit à un parti politique de soutenir plusieurs listes de candidats aux élections européennes. Cela semble aller de soi, mais il vaut mieux l'écrire dans la loi.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Certains partis politiques sont des regroupements de plusieurs tendances. C'est pourquoi nous avons choisi de confier la répartition du temps d'émission aux présidents de groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les partis peuvent contribuer au financement de la campagne de

plusieurs listes de candidats. Jusqu'à présent, ils pouvaient le faire sans justifier la dépense. Le projet de loi, suivant les préconisations de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, prévoit plus de transparence pour ces flux financiers. Avis défavorable.

*L'amendement COM-19 n'est pas adopté.*

#### **Article 4**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon amendement COM-45 supprime des dispositions obsolètes de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

*L'amendement COM-45 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-30 et COM-37 rectifié, ainsi que les amendements COM-33, COM-10, COM-35, COM-11 et COM-2, étaient des conséquences de la volonté de maintenir une « territorialisation » des élections européennes.

*Les amendements identiques COM-30 et COM-37 rectifié ne sont pas adoptés, non plus que les amendements COM-33, COM-10, COM-35, COM-11 et COM-2.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-12 de Jean-Pierre Grand propose de rattacher les candidats de chaque liste à une région, suivant le lieu où ils sont inscrits sur les listes électorales. Je ne serais pas opposé à une mention facultative, mais il ne faudrait pas que cela devienne une subdivision de la liste.

Ironie de l'histoire, j'ai moi-même été, dans mon jeune temps, à l'origine d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, saisi pour tout autre chose, avait censuré l'introduction d'un quota de femmes aux élections municipales par un amendement que j'avais présenté et qui avait été voté à l'unanimité. Nous ne pouvons pas faire obstacle à la liberté de candidature, principe de valeur constitutionnelle. Avis défavorable.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avis favorable en revanche à l'amendement COM-8 de Jean-Pierre Grand, qui corrige une erreur terminologique et prévoit, avec l'accord du Gouvernement, que ce dernier convoque l'élection par décret sept semaines avant celle-ci, contre cinq semaines aujourd'hui. Cela pourrait « réveiller » certains électeurs qui n'auraient pas encore été inscrits sur les listes électorales.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

#### **Articles additionnels après l'article 4**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-3 s'inspire d'un texte récemment approuvé sur le rapport de Didier Marie pour éviter d'avoir des « candidats malgré eux ». Une tête de liste, notamment aux élections municipales, pouvait tromper une personne en lui faisant signer un papier et en l'inscrivant ensuite indûment dans une déclaration de candidature. Cet amendement l'étend au retrait de listes pour les élections européennes. En a-t-on besoin ? Les élections européennes se déroulent au scrutin proportionnel. Imaginez

qu'une tête de liste doive demander, pour retirer sa candidature, aux 74 ou 79 membres de signer explicitement...

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-4 est satisfait par le droit en vigueur. Il concerne des inscriptions par fraude sur une liste électorale qui sont déjà punissables. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-7 prévoit que le remplacement d'un député européen se fasse par le « suivant de liste » de même sexe. Cela risque de modifier l'équilibre politique des listes de candidats. Avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

#### *Article 5*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon amendement COM-46 est rédactionnel.

*L'amendement rédactionnel COM-46 est adopté.*

#### *Article 7*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-20 qui supprime l'article 7. Il est nécessaire de préciser les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi.

*L'amendement COM-20 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements identiques COM-9 et COM-21 suppriment la disposition relative à l'éventuelle création de circonscriptions transnationales pour les élections européennes, qui n'a aucune portée normative en droit interne.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Lors de l'élaboration du projet de loi, le Conseil d'État a conseillé au Gouvernement de ne pas proposer cette disposition. Je laisse à la commission la possibilité de conserver cette disposition sans portée normative. En cas de commission mixte paritaire, ce point fera débat...

**M. Philippe Bas, président.** – En tant que président de la commission des lois, je ne peux souscrire à une disposition non normative. Je vous propose d'adopter ces amendements.

*Les amendements identiques COM-9 et COM-21 sont adoptés.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-47 de coordination concerne l'entrée en vigueur du répertoire électoral unique, qui doit être mis en œuvre dès les élections européennes de 2019.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J’ai déjà expliqué mon soutien à la création d’une circonscription nationale pour les élections européennes. Toutefois, je m’abstiendrai sur ce texte. En effet, j’ai l’impression que le retour à une circonscription nationale n’est pas l’objectif premier des rédacteurs du projet de loi, qui privilégient une circonscription transnationale. Si c’est la France qui est représentée à Bruxelles, on ne doit pas faire de listes transfrontières. Ce point doit être éclairci.

Par ailleurs, l’organisation de la campagne officielle à la radio et à la télévision ne me satisfait pas. Le mode de calcul aboutirait, pour les élections européennes et avant la répartition de la fraction correctrice du CSA, à attribuer 47,33 minutes à La République en Marche, 35 au parti Les Républicains, 20 au parti socialiste, 5 à 6 minutes à la France Insoumise, et 3 minutes au Front national, à Debout la France et à Lutte ouvrière... À la dernière élection portant sur une circonscription nationale, à savoir le premier tour de l’élection présidentielle, Emmanuel Macron avait rassemblé environ 23 % des suffrages, François Fillon 18 %, le Parti socialiste 6 %...

La France insoumise qui a recueilli 20 % des suffrages exprimés se verrait gratifier de moins de 5 minutes. Le Front national a quand même fait un score qui l’a mené au second tour, et il ne disposerait pas de plus de 5 minutes de temps d’émission ? Si vous appelez cela de l’équité, c’est un peu discutable...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – C’est pour cela que la commission a permis, sur ma proposition, au CSA de répartir une heure et demie de temps d’émission supplémentaire, au lieu d’une heure, pour compenser ces déséquilibres.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Et j’ai voté cet amendement !

**M. Philippe Bas, président.** – Ce texte a fait l’objet de larges concertations. La plupart des partis politiques y ont souscrit, sauf le parti Les Républicains qui souhaite maintenir l’ancrage territorial des élus européens, et même le renforcer en définissant des circonscriptions plus proches des régions administratives – même si ces dernières sont assez éloignées des réalités locales.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Sous réserve des remarques que nous avons faites lors de l’examen des amendements, j’estime que ce texte va dans le bon sens et mérite de prospérer jusqu’à la séance publique. Le groupe socialiste et républicain l’adoptera.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></b>			
M. MASSON	13	Abaissement du seuil d’éligibilité à 3 % des suffrages exprimés	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen</b>			
M. LUREL	28	Création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine	<b>Rejeté</b>
M. POADJA	32	Création d'une circonscription hexagonale et d'une circonscription ultramarine	<b>Rejeté</b>
M. POADJA	34	Création d'une circonscription hexagonale et de trois circonscriptions ultramarines	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	14	Périmètre de la circonscription électorale unique	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. LECONTE	27	Possibilité d'inscrire un « <i>spitzenkandidat</i> » et le nom d'un parti européen sur les déclarations de candidature et le bulletin de vote	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Règles d'organisation de la campagne officielle des élections européennes à la radio et à la télévision</b>			
M. GRAND	5	Suppression de la campagne audiovisuelle officielle pour les élections européennes	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	15	Partage égal du temps d'émission entre les listes de candidats aux élections européennes	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	16	Répartition égalitaire du temps d'émission accordé par les présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	22	Octroi de 30 minutes supplémentaires à la fraction correctrice du CSA	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	17	Interdiction pour un président de groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'octroyer un temps d'émission à plusieurs listes de candidats aux élections européennes	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	23	Inclusion des députés européens dans la fraction n° 2, selon répartition décidée par les chefs de délégation française au Parlement européen	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	38	Possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel de porter la durée de la fraction correctrice d'une heure à un maximum d'une heure trente	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	39	Modalités de répartition de la fraction correctrice du Conseil supérieur de l'audiovisuel	<b>Adopté</b>
M. ASSOULINE	24	Définition du périmètre des chaînes participant à la campagne audiovisuelle officielle pour les élections européennes	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	40	Prise en compte des spécificités des clips radiophoniques et des outre-mer dans la campagne audiovisuelle officielle	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	41	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2 bis</b> <b>Règles d'organisation de la campagne officielle des élections législatives à la radio et à la télévision</b>			
M. GRAND	6	Suppression de l'article 2 bis	Rejeté
M. ASSOULINE	25	Renforcement de la fraction correctrice pour la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives	Rejeté
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	42	Cohérence rédactionnelle entre les articles 2 (élections européennes) et 2 bis (élections législatives)	Adopté
M. ASSOULINE	26	Périmètre de la campagne audiovisuelle officielle des élections législatives	Rejeté
<b>Article 3</b> <b>Règles du plafonnement des dépenses électorales et de leur remboursement forfaitaire pour les élections européennes</b>			
M. LUREL	29	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. MAGRAS	36 rect.	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. LUREL	31	Plafonnement des dépenses électorales en cas de création d'une circonscription outre-mer	Rejeté
M. MASSON	18	Réduction du plafond des dépenses électorales	Rejeté
M. GRAND	1	Réduction du plafond des dépenses électorales	Rejeté
<b>Article 3 bis</b> <b>Transparence des dépenses électorales engagées par les partis et groupements politiques en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	44	Rédactionnel	Adopté
M. MASSON	19	Interdiction pour un parti ou un groupement politique de soutenir plusieurs listes de candidats	Rejeté
<b>Article 4</b> <b>Règle de constitution des listes aux élections européennes et modalités de remplacement des députés européens – Règle d'âge en cas d'égalité des suffrages – Délai d'examen des comptes de campagne – Diverses coordinations</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	45	Suppression d'une disposition devenue obsolète	Adopté
M. LUREL	30	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté
M. MAGRAS	37 rect.	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté
M. POADJA	33	Maintien de trois sections électorales outre-mer - diverses coordinations	Rejeté
M. GRAND	10	Représentativité territoriale des listes de candidats	Rejeté
M. POADJA	35	Représentativité territoriale des listes de candidats	Rejeté
M. GRAND	11	Limitation du nombre de candidats issus d'une même région	Rejeté
M. GRAND	2	Contestation des élections européennes par le ministre de l'intérieur, non par le ministre chargé des outre-mer	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	12	Région de rattachement dans la déclaration de candidature	Rejeté
M. GRAND	8	Délai de publication du décret de convocation des électeurs	Adopté
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>			
M. GRAND	3	Conditions de retrait d'une liste de candidats	Rejeté
M. GRAND	4	Sanction pénale contre les ressortissants d'un État membre s'étant inscrits sur une liste de candidats sur la base de déclarations frauduleuses	Rejeté
M. GRAND	7	Application du principe de parité pour le remplacement des députés européens	Rejeté
<b>Article 5 Coordonnations outre-mer</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	46	Rédactionnel	Adopté
<b>Article 6 Contenu des déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen</b>			
<b>Article 7 Modalités d'entrée en vigueur – Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne</b>			
M. MASSON	20	Suppression de l'article 7	Rejeté
M. GRAND	9	Suppression de la disposition relative aux circonscriptions transnationales	Adopté
M. MASSON	21	Suppression de la disposition relative aux circonscriptions transnationales	Adopté
<b>M. RICHARD, rapporteur</b>	47	Coordination	Adopté

### **Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer – Examen des amendements sur le texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous passons à l'examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le groupe socialiste et républicain souhaitait que ce texte pût être adopté dans les délais les meilleurs possibles. Nous étions partisans d'un vote conforme. La logique de cette position eût été de présenter toute une kyrielle d'amendements pour revenir au texte initial. Nous nous bornons à trois amendements sur les points qui nous semblent les plus significatifs pour ne pas allonger inutilement le débat. Nous demanderons à nouveau en séance plénière que le Gouvernement s'engage à inscrire ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans des délais rapprochés – auquel cas nous aurions eu tort d'être vigilants sur ce vote conforme, sinon nous aurions raison.

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

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 7 et 9 reviennent sur la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7, de même qu'à l'amendement n° 9.*

*Article 2*

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 6 prévoit de porter le délai d'opposition des indivisaires minoritaires à quatre mois au lieu de trois, dans les hypothèses d'indivisions particulièrement complexes. Cela complexifie excessivement le dispositif. Avis défavorable.

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

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – La procédure de cantonnement a été créée par la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, au profit des légataires ou du conjoint survivant. Étendre ce mécanisme aux successions pour lesquelles il n'y a pas de testament est une idée intéressante. Cependant, la réflexion n'est pas aboutie sur cette question, comme en témoignent les hésitations de rédaction des amendements n<sup>os</sup> 1 et 2, et leur insertion peu opportune au sein de l'article 2 du texte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1 et 2.*

*Article 2 bis*

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 8 et 10 tendent à supprimer l'article 2 *bis* inséré dans le texte la semaine dernière en commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 8 et 10.*

*Article additionnel après l'article 2 bis*

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 3 prévoit une exonération de droits de mutation pour les biens situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, lorsque la transmission de ces biens fait suite à la reconstitution des titres de propriété y afférents. L'objectif d'une telle exonération, qui existe effectivement déjà pour Mayotte ou la Corse, est d'inciter à la reconstitution de titres de propriété inexistants. Or, tel n'est pas l'objet du texte que nous examinons, qui a pour objectif de favoriser les sorties d'indivisions. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 4 et 5.*

**Article 5 A**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur.** – L'amendement n° 11 tend à supprimer l'article 5 A inséré dans le texte la semaine dernière en commission. Avis défavorable.

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

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Mise en place d'un dispositif dérogatoire de sortie d'indivision au champ d'application limité</b>		
Mme CONCONNE	7	Défavorable
Mme CONCONNE	9	Défavorable
<b>Article 2</b> <b>Modalités de mise en œuvre du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision</b>		
M. ARNELL	6	Défavorable
M. LUREL	1	Défavorable
M. LUREL	2	Défavorable
<b>Article 2 bis</b> <b>Exonération des droits portant sur les actes de partage des indivisions</b>		
Mme CONCONNE	8	Défavorable
Le Gouvernement	10	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 2 bis</b>		
M. LUREL	3	Défavorable
M. LUREL	4	Défavorable
M. LUREL	5	Défavorable
<b>Article 5 A</b> <b>Autorisation du partage par souche en Polynésie française</b>		
Le Gouvernement	11	Défavorable

## Proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains – Examen des amendements sur le texte de la commission

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

#### *Article unique*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 8 de M. Michel Savin se rapproche d'un des scénarios du Gouvernement dans son rapport de janvier 2017 sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

Il comporte d'ailleurs les mêmes inconvénients : la répartition entre deux tiers de conseillers élus par « fléchage » ou dans l'ordre du tableau du conseil municipal et un tiers élus au niveau métropolitain rendrait le mode de scrutin complexe, et la légitimité des élus reposerait sur deux fondements distincts. De plus, les élus locaux réclament une pause dans les réformes. Retrait ou avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est délicat d'invoquer globalement « les élus locaux ». Au nombre de 550 000, ils n'ont pas tous la même position sur le sujet ! Vous auriez pu saluer la tentative de M. Michel Savin d'inventer un mode de scrutin reposant, pour une part, sur le suffrage universel direct et, pour une autre part, sur la désignation des conseillers métropolitains par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Je comprends que vous n'approuviez pas cet amendement et d'ailleurs je ne le voterai pas non plus, mais c'est un effort conceptuel notable.

**Mme Nathalie Delattre.** – Nous partons du principe que le fléchage est un mode d'élection au suffrage universel direct et qu'il est celui qui convient le mieux pour les structures intercommunales. Cet « effort conceptuel » ne nous convient pas.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je reconnais volontiers les avantages du fléchage, inventé par le Sénat.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 9 de M. Michel Amiel repousse de 2019 à 2021 la date butoir prévue par l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – C'est contraire à l'esprit de la proposition de loi adoptée en commission. Repousser cette date butoir de deux ans ne fait que reporter le problème. Cela n'adresse pas un message de clarté sur la place des communes dans les structures intercommunales.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'admire l'effort rhétorique de notre rapporteur. Mais cet amendement n'a, comme la proposition de loi si elle était adoptée, aucun effet normatif. Le Gouvernement peut toujours proposer un projet de loi pour réformer le mode d'élection des conseillers métropolitains.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Rhétorique pour rhétorique, vous voulez dire que nous ne servons à rien ! Or nous sommes censés voter des textes pouvant aboutir. Votre rhétorique est un peu faible !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

*Articles additionnels après l'article unique*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements déposés par M. Jean-Pierre Grand ne concernent pas les métropoles au sens strict mais, plus largement, l'intercommunalité. L'amendement n° 1 rend incompatible le mandat de conseiller communautaire et un emploi salarié dans une commune membre de l'EPCI.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons déjà examiné la plupart de ces amendements la semaine dernière.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Et ils ont été rejetés. Retrait ou avis défavorable pour ces six amendements. Ils traitent de questions importantes mais ce n'est pas le bon véhicule législatif. Concentrons-nous sur une position claire : réaffirmer la place des communes dans les métropoles.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 6, 4 et 5 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 10 rectifié de M. Michel Forissier est un amendement de fond très intéressant pour renforcer les responsabilités des maires relevant de la métropole de Lyon.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Cet amendement a pour objet de répondre à un véritable problème pour la métropole lyonnaise, en autorisant les délégations de fonctions du président du conseil de la métropole de Lyon aux maires des communes situées dans le territoire de celles-ci. Mais cet amendement ne se rattache pas directement à la proposition de loi qui porte sur le droit électoral des EPCI et ne concerne pas la métropole de Lyon – qui est une collectivité territoriale.

**M. François-Noël Buffet.** – Sur le fond, nous avons débattu, lors de l'examen du rapport de Mme Agnès Canayer, sur la situation particulière de la métropole lyonnaise et les conséquences, à compter de 2020, de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel. À ce stade, cet amendement est sans doute un « cavalier législatif », mais il faudrait poursuivre la réflexion dans le cadre de la révision constitutionnelle.

**M. Philippe Bas, président.** – Je recommande aux autres auteurs de l'amendement de remettre l'ouvrage sur le métier à la faveur de la révision constitutionnelle ou de préparer une future proposition de loi pour mieux équilibrer les pouvoirs au sein de la métropole lyonnaise.

**M. François-Noël Buffet.** – Nous ferons avancer ce sujet avec d'autres collègues du Rhône.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis prêt à voter un amendement qui me va droit au cœur, mais il y a ici une contradiction fondamentale : on ne peut déléguer qu'à des personnes appartenant à la même entité. Dans l'exemple lyonnais, les maires ne seront pas forcément des élus métropolitains...

**Mme Catherine Di Folco.** – C'est là le problème majeur...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Sauf à revenir à la désignation des conseillers métropolitains de Lyon par les communes membres, cela n'a pas de sens. Je suis favorable à cette proposition, mais cela nécessite de changer le mode de scrutin pour l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

**M. Philippe Bas, président.** – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers législatifs » n'est pas dépourvue de fondement : il est important d'examiner une question dans son contexte politique et juridique général.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je partage les propos de M. Pierre-Yves Collombat. Le mode d'élection par circonscription adopté pour la métropole de Lyon ne garantit pas la représentation de tous les maires. L'adoption de l'amendement de M. Michel Forissier aurait comme conséquence que le président de la métropole pourrait déléguer par arrêté ses prérogatives à un élu non membre de la métropole. Il faut approfondir cette question.

Je souligne une nouvelle fois l'apport de l'amendement de M. Michel Savin. Il n'est pas inintéressant d'avoir, dans un même conseil métropolitain, un collègue directement élu par les citoyens et un autre collègue représentant les communes. Mais le conseil métropolitain aurait mécaniquement un nombre assez élevé de membres...

**M. Jacques Bigot.** – Les communes membres de la métropole ont, par définition, une compétence générale. Rien n'interdit à la métropole lyonnaise de confier ses compétences à une commune, par une convention. Mais cela ne relève pas d'une délégation au maire. Faut-il vraiment légiférer ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement de M. Michel Forissier permet au débat d'avoir lieu et de faire des suggestions pour résoudre une partie des problèmes soulevés dans la métropole lyonnaise.

**Mme Sophie Joissains.** – Plus globalement, cette proposition de loi me ravit. Elle soulève un problème d'importance concernant la place des communes dans les métropoles. Même si le Gouvernement tentait un projet de loi d'un esprit différent, c'est une manière d'affirmer le rôle de la chambre des collectivités territoriales que nous sommes.

Cet amendement est un « cavalier législatif » mais il a toute sa place dans le débat de notre commission. Dans les délégations de compétences, ce n'est pas à la métropole de décider, mais aux communes, car les métropoles n'ont pas d'ancrage communal.

**M. François-Noël Buffet.** – Voyez la réalité de la création de la métropole de Lyon : elle est devenue une collectivité territoriale de plein exercice, et relève de l'article 72 de la Constitution. En conséquence, l'aspect démographique l'emporte dans le mode de scrutin sur toute autre considération ; sur le plan institutionnel, certaines communes « disparaîtront » ainsi de la collectivité territoriale, et leurs maires pourront ne pas être membre de la métropole, ce qui est très regrettable.

Pour être efficaces, nous ne pouvons passer que par la réforme constitutionnelle. Cela remet en cause beaucoup de principes du droit des collectivités territoriales. On peut trouver un chemin pour que les maires ou les communes puissent siéger au conseil de la métropole de Lyon.

Nous sommes à mi-chemin. Soit les communes fusionnent en une seule commune, mais il faudrait un redécoupage territorial sous la forme d'une loi Paris-Lyon-Marseille (PLM) en donnant de véritables compétences – supérieures aux compétences actuelles – aux maires d'arrondissement ; soit il faut trouver un chemin pour que chaque commune soit représentée dans la métropole lyonnaise. Nous irions au-devant de grandes difficultés en cas de *statu quo*.

**M. Philippe Bas, président.** – À son corps défendant, la commission constate que cet amendement est irrecevable, au titre de l'article 45 de la Constitution, mais il conviendra de débattre de nouveau sur cette question.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Cet amendement interroge sur la place des communes dans les intercommunalités et le statut de collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution. Cela pose aussi la question de ce que représente la notion de métropole en matière de statut, de compétences et d'intégration. Cela justifierait un travail approfondi de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale dont M. Mathieu Darnaud est le rapporteur.

*L'amendement n° 10 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution.*

#### ***Intitulé de la proposition de loi***

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement n° 7 de M. Jean-Pierre Grand étend l'intitulé de la proposition de loi à toute forme de coopération intercommunale et non seulement aux métropoles. Retrait ou avis défavorable, par cohérence avec ma position sur les amendements précédents.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article unique</b>		
M. SAVIN	8	<b>Demande de retrait</b>
M. AMIEL	9	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>		
M. GRAND	1	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	2	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	3	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	6	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	4	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	5	<b>Demande de retrait</b>
M. FORISSIER	10 rect.	<b>Irrecevable article 45-1</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>		
M. GRAND	7	<b>Demande de retrait</b>

**Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République – Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution**

*M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Notre collègue Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

La présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste a demandé la création de cette commission d'enquête au titre du « droit de tirage » de son groupe pour l'année parlementaire 2017-2018, en vertu de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Notre commission doit donc se prononcer sur la recevabilité de cette proposition de résolution, en vue de la réunion de la conférence des présidents qui doit se tenir aujourd'hui.

Il s'agit d'enquêter sur la gestion des services publics, dont les hauts-fonctionnaires sont une composante importante, à savoir sur les évolutions récentes de la haute fonction publique, sur la place et le rôle des hauts-fonctionnaires au sein des administrations ou dans leurs autres fonctions, ainsi que sur les règles qui leur sont applicables, de sorte qu'il n'y a pas lieu de saisir la garde des sceaux.

Les autres conditions de recevabilité prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le règlement du Sénat sont respectées.

*La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution.*

*La réunion est close à 11 h 35.*

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 00.*

**Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Audition de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La séance est close à 15h15.*

## COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

**Jeudi 5 avril 2018**

**- Présidence de M. Jean-François Husson, président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 15.*

**Vendredi 6 avril 2018**

**- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -**

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles (sera publié ultérieurement)**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des données personnelles s'est réunie à l'Assemblée nationale le vendredi 6 avril 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, de Mme Paula Forteza, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de Mme Sophie Joissains, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 55.*



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

**Mardi 20 mars 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 10.*

### **Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-Direction**

**M. Michel Boutant, président.** – Nous auditionnons M. Ivan Gombert, secrétaire national du Syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière-Direction. Les représentants du syndicat SNDP CFDT ont eu un empêchement.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects du sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration.

Les auditions des représentants de la police et de la gendarmerie nationale nous ont permis de constater que, malgré les réformes récentes, certaines difficultés persistent au sujet de la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les surveillants pénitentiaires. Ces difficultés concernent les transfèrements mais aussi le maintien de l'ordre au sein des établissements ou aux abords de ceux-ci. Il existe en outre un malaise propre au monde pénitentiaire. Vous pourrez aussi évoquer la mise en place du service de renseignement pénitentiaire.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. 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.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Ivan Gombert prête serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Notre commission d'enquête a été constituée après la vague de suicides qui a touché la police et, dans une moindre mesure, la gendarmerie, et en réaction à l'expression, hors cadre syndical, d'une certaine colère des forces de police. Des manifestations et des blocages de centres pénitentiaires en janvier ont révélé au grand public le malaise des agents pénitentiaires. Quelles sont les causes profondes de ce malaise ? Quelles sont celles qui sont spécifiques à votre profession ? Quelles sont celles qui sont partagées avec les forces de sécurité intérieure ? Dans votre administration, comment les risques psychosociaux sont-ils détectés et, le cas échéant, pris en compte ? Comment les personnels sont-ils suivis ? Par quels services ? Votre administration éprouve des difficultés de recrutement, dues à la faible attractivité des salaires qu'elle propose, bien connus par l'opinion.

Les forces de sécurité intérieure protestent depuis des années contre les tâches indues, dont elles considèrent que certaines relèvent de l'administration pénitentiaire. Ainsi, le transfèrement des détenus vous a été confié, mais les forces de police et de gendarmerie

continuent à être sollicitées pour cette mission. L'administration pénitentiaire manque-t-elle de moyens ou de compétences pour l'accomplir ? Les policiers se disent mobilisés de manière incessante par les centres pénitentiaires. Leur intervention est-elle inévitable ? Faudrait-il créer un corps dédié de police pénitentiaire ? L'administration pénitentiaire peut-elle assumer seul le maintien du droit et de l'ordre républicain dans les centres pénitentiaires et, si oui, à quelles conditions ?

Les forces de l'ordre se plaignent aussi des dysfonctionnements de la chaîne pénale. Vous qui êtes en bout de chaîne – mais qui pouvez aussi solliciter la justice lorsque vous êtes victimes de comportements délictueux de la part des détenus – qu'en pensez-vous ?

Qu'attendez-vous encore des chantiers de la justice ? Vos espoirs sont-ils comblés ?

Nous nous sommes demandé s'il nous fallait entendre des représentants de l'administration pénitentiaire, puisque nous nous focalisons sur les forces de sécurité intérieure. Or vous n'avez été rattachés qu'à la marge au code de sécurité intérieure. Mais certains problèmes sont communs, et la solution de plusieurs autres passe par vous...

**M. Ivan Gombert, secrétaire national du Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-Direction.** – L'administration pénitentiaire ne gère les personnes détenues qu'en milieu carcéral, ainsi que pour les extractions hospitalières de courte durée et sans hospitalisation – et les transferts administratifs. Depuis les années 2000, se sont ajoutées les translations judiciaires, au fur et à mesure que nos équipes y ont été formées, en commençant par les plus petits tribunaux. L'an prochain, une nouvelle vague de transferts de charges sera lancée, et nous deviendrons compétents pour les translations judiciaires à Fresnes, Fleury-Mérogis et Villepinte. Certaines prises en charge sont effectuées par la police, car nous n'avons pas la compétence juridique correspondante. Il s'agit des gardes statiques à l'hôpital, à partir du moment où le titre d'hospitalisation est pris par le médecin : cela peut durer très longtemps, et je crois que c'est l'un des points de crispation pour les forces de l'ordre.

**M. Michel Boutant, président.** – On m'a parlé d'un cas où des gendarmes avaient dû transférer un détenu depuis la maison d'arrêt d'Angoulême jusqu'à Aix-en-Provence, où il devait comparaître. Cela prend du temps !

**M. Ivan Gombert.** – Il existe de nombreuses petites charges de ce type, comme le contrôle des domaines. Elles sont liées au fait que les surveillants pénitentiaires qui effectuent l'extraction ne sont pas armés.

Lorsque les détenus sont conduits à l'hôpital, ils sont accompagnés par des surveillants pénitentiaires non armés. En région parisienne, on dénombre trois ou quatre translations hospitalières par jour, un détenu étant accompagné de deux surveillants.

**M. Michel Boutant, président.** – Quel que soit le détenu ?

**M. Ivan Gombert.** – Les détenus particulièrement signalés, les DPS, au nombre de 350 environ en France, et les écrous terroristes, à partir d'un certain niveau, sont, eux, accompagnés par les forces de sécurité intérieure.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les personnels sont-ils demandeurs d'une arme, l'administration a-t-elle refusé ? Ou est-ce l'inverse ?

**M. Ivan Gombert.** – Les textes ont évolué en 2016 pour permettre un élargissement des missions de l’administration pénitentiaire. Des équipes locales de sécurité pénitentiaires, les ELSP, ont été prévues, mais n’ont jamais été mises en œuvre, dans aucun établissement pénitentiaire, par manque de moyens.

Aujourd’hui, nous disposons des équipes locales d’appui et de contrôle, les ELAC, à ne pas confondre avec les équipes régionales d’intervention et de sécurité, les ERIS, qui interviennent en cas d’incidents graves de nature à porter atteinte à la sécurité de l’ensemble d’un établissement. Les ELAC sont composées de sept agents, opérationnels sept jours sur sept, 365 jours par an, soit trois agents par établissement. Tous les établissements de la région parisienne en sont dotés, ainsi que les gros établissements de province et les maisons centrales.

Le but est de transformer les équipes d’extraction hospitalière et les ELAC et de les armer lors des extractions hospitalières. Cela implique d’augmenter le volume de l’armurerie et de former les agents. C’est compliqué à mettre en œuvre.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le fait que les agents ne soient pas armés n’a-t-il jamais posé de problème ?

**M. Ivan Gombert.** – Si, il y a des évasions, avec des complicités extérieures. Notre objectif est d’identifier les détenus susceptibles d’organiser une évasion à l’occasion d’une extraction hospitalière.

Il était prévu depuis le début 2016 que certains établissements pénitentiaires disposent de mallettes permettant d’analyser le téléphone portable d’un détenu découvert en cellule afin de connaître les contenus de ses échanges, notamment par SMS, avec l’extérieur. Or nous ne les avons toujours pas.

Les *IMSI catchers*, autorisés par la loi de 2016, permettent de faire de l’écoute tous azimuts, mais c’est une procédure compliquée, soumise à autorisation du Premier ministre.

Les mallettes ne sont pas considérées comme du renseignement au sens strict. Seule l’autorisation du parquet est requise.

**M. Michel Boutant, président.** – Ce sont des écoutes judiciaires, mais pas administratives ?

**M. Ivan Gombert.** – La mallette, c’est une procédure administrative nécessitant l’aval du parquet. S’il nous donne l’autorisation, le téléphone est analysé. Sinon, c’est qu’il souhaite judiciairiser l’affaire. C’est systématiquement le cas lorsqu’un téléphone est trouvé dans la cellule d’un terroriste.

Cette procédure doit être distinguée de la procédure des *IMSI catchers*, de l’écoute au parloir ou en cellule, qui requièrent l’avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la CNCTR.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – À cet égard, les détenus ont les mêmes garanties que les autres citoyens. Le simple fait d’appeler depuis une prison, alors que c’est interdit, ne permet pas de mettre en œuvre la procédure des *IMSI catchers* ?

**M. Ivan Gombert.** – Non. Chaque demande doit être motivée.

**Mme Gisèle Jourda.** – Qu’advient-il du téléphone judiciaire ?

**M. Ivan Gombert.** – Quand le parquet décide d’ouvrir une enquête, le téléphone est récupéré par la police judiciaire.

**Mme Gisèle Jourda.** – S’il n’est pas judiciaire, vous pouvez l’analyser.

**M. Ivan Gombert.** – On compte une mallette par direction inter-régionale, sachant que la direction de Paris est la plus importante de France. Dans mon établissement, nous l’avons utilisée deux fois, alors que nous avons 900 téléphones à analyser ! En outre, le résultat n’est pas immédiat, alors que le téléphone peut contenir des informations dangereuses, sur d’éventuels risques d’évasion par exemple.

**M. Jean Sol.** – Quelle est la position des directeurs d’établissement sur la suppression des fouilles au corps ?

**M. Ivan Gombert.** – L’introduction des téléphones est une question très compliquée. Il n’y a effectivement plus de fouilles au corps dans les parloirs, sauf en cas de suspicion. Cela étant dit, il existe plusieurs sources d’entrée des téléphones portables : les projections, certains personnels, tels les membres d’associations, du service médical, de l’éducation nationale, de partenaires privés.

**M. Michel Boutant, président.** – Avez-vous les moyens de contrôler les personnels ?

**M. Ivan Gombert.** – Oui, mais la circulaire, suite à la loi de 2016, n’a pas été publiée.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – L’administration pénitentiaire connaît-elle un problème de recrutement et de fidélisation des personnels, compte tenu des menaces qui pèsent sur eux et sur leurs familles ?

**M. Ivan Gombert.** – Je n’ai pas de données statistiques, mais les menaces sur les personnels et leurs familles sont récurrentes.

L’administration pénitentiaire est une administration de contact. Les surveillants sont en effet au contact quotidiennement des personnes détenues, ce qui est source de tensions.

Nos difficultés de recrutement sont liées au fait que les profils recrutés ne sont pas toujours adaptés aux besoins du métier. Nous avons besoin de communicants, car un surveillant doit être capable de gérer une crise et de faire baisser la tension, de contrôler ses propos. Or nous recrutons aujourd’hui à des niveaux beaucoup trop faibles.

Nous avons également beaucoup de démissions. À titre d’exemple, l’année dernière, la direction inter-régionale de Paris a comptabilisé 500 démissions, sachant qu’une promotion, c’est 900 agents. Les meilleurs profils passent d’autres concours, de la police ou des douanes, ou les rémunérations sont plus élevées et les contraintes moindres.

Les surveillants peuvent se faire insulter en continu toute la journée. Imaginez ce que cela peut entraîner en termes de risques sociaux. Dans mon établissement, nous avons établi 26 comptes rendus d'incidents en une journée, alors que la commission de discipline ne peut en traiter que 30 en une semaine ! En outre, il est ensuite impossible de juger tout le monde en comparution immédiate.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Vous décrivez un système qui est complètement débordé.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Existe-t-il des cellules psychologiques de soutien ?

**M. Ivan Gombert.** – Une psychologue, à compétence régionale, se déplace à la demande, sur rendez-vous, dans les plus brefs délais.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Les conditions de travail se sont-elles dégradées ces derniers temps en termes de violence ?

**M. Ivan Gombert.** – Le problème est récurrent. Des surveillants disent que la situation s'est dégradée du fait de l'ouverture de la prison. Autrefois, l'administration pénitentiaire était très cloisonnée, autoritaire, l'état de droit y était très restreint.

L'état de droit, des commissions de discipline, des procédures ont été mises en place. La difficulté, aujourd'hui, c'est le traitement de la masse. Les capacités administratives et judiciaires sont insuffisantes pour traiter l'ensemble des dossiers.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Y a-t-il de nombreux suicides chez les personnels ?

**M. Ivan Gombert.** – Une étude publiée il y a quelques années faisait état d'un taux plus élevé de suicides. L'administration peut vous la fournir.

**M. Henri Leroy.** – Quelles mesures d'urgence doivent être prises selon vous pour améliorer la situation ? Qu'en est-il des violences sexuelles dans les prisons ? La privatisation ne serait-elle pas la solution ?

**M. Ivan Gombert.** – Les syndicats réclament des états généraux de la prison.

Nous souhaitons une réforme des crédits de réduction de peine pour les profils de détenus les plus violents. La loi octroie aux détenus des réductions de peine par année de détention, ces réductions étant cumulatives. Le juge de l'application des peines, sur signalement du parquet ou à la demande du chef d'établissement, peut réduire ces crédits, à hauteur de trois mois par an. Nous demandons que, dans les cas les plus graves – prise d'otage, assassinat en détention, violences graves sur personnel –, l'intégralité des crédits puisse être supprimée. Cette réforme, vous pouvez la faire en tant que parlementaires.

Il faudrait également revoir le recrutement des surveillants et réformer le métier, mais cela demande une réflexion globale. Le métier de surveillant pénitentiaire est fondamentalement différent en Italie, en Suisse et au Danemark. Dans les pays scandinaves, le surveillant pénitentiaire effectue également des missions de probation. Le niveau de recrutement y est plus élevé. Les profils de surveillants sont différents. Ils sont capables de

dialoguer avec les détenus. En situation de crise, il faut maîtriser certaines techniques. À cet égard, la formation de six mois en France est largement insuffisante.

Les prisons peuvent-elles être privatisées ? Imagine-t-on que l'on puisse privatiser la police ?

**M. Henri Leroy.** – Une délégation de service public ? Cela se fait en Allemagne.

**M. Ivan Gombert.** – Cela se fait pour la probation dans de nombreux pays européens, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. En milieu fermé, cela me paraît plus compliqué. Cela s'est fait en Grande-Bretagne et aux États-Unis, mais cela a été un échec. Aux États-Unis, un juge a été corrompu : il faisait incarcérer des gens pour permettre à la prison privée de gagner de l'argent et d'obtenir des subventions !

La prison est une mission régaliennne de l'État.

**M. Dominique de Legge.** – Quel est l'impact de la lourdeur des procédures dans les causes du malaise des prisons ? Par ailleurs, avez-vous le sentiment que l'administration pénitentiaire et les magistrats ont la même vision de la justice et des problèmes posés ?

**M. Ivan Gombert.** – La surpopulation carcérale n'est pas nouvelle. Notre parc immobilier a toujours été sous-calibré par rapport à celui de nos voisins européens. Aujourd'hui, on estime qu'il manque 15 000 places de prison en France. Cela étant dit, l'administration ne souffrait pas de la même manière. Aujourd'hui, avec le développement de l'état de droit, on est saturé de procédures écrites. L'administration pénitentiaire fonctionnait beaucoup à l'oral. Aujourd'hui, tout se fait par écrit, tout est plus compliqué, et on perd beaucoup de temps, notamment depuis l'arrêt Marie de 1995 et le développement des procédures disciplinaires.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les policiers demandent l'oralisation des procédures, car tout est enregistré. Les procédures sont-elles enregistrées dans l'administration pénitentiaire ?

**M. Ivan Gombert.** – Non. Il me semble difficile de trouver une solution à ce problème. On a voulu faire entrer l'état de droit en prison, c'est normal, il faut maintenant l'assumer.

Aujourd'hui, les caméras en détention n'enregistrent que les images. Notre syndicat avait envisagé d'équiper les surveillants pénitentiaires de caméra enregistrant également le son. Cela permettrait aux détenus de prendre conscience de ce qu'ils disent et de lutter contre les incivilités. En outre, un détenu ne pourrait plus nier avoir insulté un surveillant.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Avez-vous le sentiment, comme les policiers, que la parole des surveillants est mise sur le même pied d'égalité que celle des détenus par les magistrats ?

**M. Ivan Gombert.** – On ne peut pas dire cela. Cela dépend du magistrat. Certains sont plus pro-pénitentiaire, d'autres plus pro-détenus. C'est très individuel. Il serait très malhonnête de dire que l'institution judiciaire est contre l'administration pénitentiaire. Les magistrats ne remettent pas systématiquement en cause la parole des surveillants.

Il est vrai que le délai de traitement des procédures est parfois un peu long. Pour les agressions physiques, c'est rapide mais pour les insultes, c'est plus long, voire non traité.

**Mme Gisèle Jourda.** – Vous avez évoqué les difficultés du personnel, conduisant à des démissions. Comment la formation est-elle abordée ? Les jeunes embrassent cette profession avec des ambitions, les aide-t-on à les accomplir ? Les problèmes que vous évoquez se posent-ils dans les mêmes termes pour le personnel féminin ?

**M. Ivan Gombert.** – Il n'y a aucune différence.

**Mme Gisèle Jourda.** – Même dans les démissions ?

**M. Ivan Gombert.** – Même les surveillants transsexuels ne rencontrent aucune difficulté. C'est un non-sujet. La seule différence est que les surveillantes ne peuvent pas effectuer les fouilles au corps et qu'elles sont parfois – parfois – limitées physiquement en cas d'intervention – mais l'existence des équipes de sécurité locales lève cette restriction.

La formation initiale a été réduite de neuf à six mois, ce qui à mon sens est trop court. En effet, l'administration pénitentiaire n'a pas bien anticipé la hausse de ses effectifs : nous ne disposons que d'une seule école, l'ENAP, qui doit former de plus en plus de personnes à de nouvelles missions. Ce n'est qu'à présent que de nouveaux bâtiments y sont construits.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La formation initiale des policiers est de sept mois. La formation initiale est-elle aussi complétée, chez vous, par des modules de formation continue, au moins en début de carrière ?

**M. Ivan Gombert.** – Ce serait idéal mais, dans les gros établissements de Paris, Marseille ou Lyon, où sont affectées les jeunes recrues, les effectifs sont insuffisants pour cela.

**M. Michel Boutant, président.** – Et les demandes de mutation s'y multiplient...

**M. Ivan Gombert.** – Une solution pourrait être de généraliser les équipes régionales d'appui à la formation (ERAF), qui ont été expérimentées à Rennes, et sont en fait des équipes de remplacement.

**Mme Gisèle Jourda.** – Ne croyez-vous pas, surtout, qu'il faudrait insister sur la formation initiale ? La formation continue s'adresse à un personnel déjà fidélisé. Or, à quel moment les déperditions que vous évoquez sont-elles les plus fortes ?

**M. Ivan Gombert.** – Surtout pendant les deux premières années.

**Mme Gisèle Jourda.** – C'est bien pourquoi l'effort doit porter sur la formation initiale, qui sécurisera les jeunes recrues.

**M. Ivan Gombert.** – Les surveillants sont souvent formés dans les établissements pour peine, apaisés, avant d'être affectés dans les établissements parisiens, qui sont les plus difficiles. Ils vivent alors un véritable choc carcéral.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – C'est comme passer d'un petit commissariat de province à la banlieue parisienne...

**M. Ivan Gombert.** – Ou de la maison d’arrêt de Saint-Malo à Fleury-Mérogis ! Quant à la formation initiale, nous n’avons qu’une école pour un total 40 000 personnes, contre sept pour la police.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Qui sont aussi saturées ! La solution peut être la formation continue...

**M. Ivan Gombert.** – Mais envoyer un agent en formation génère automatiquement, pour le remplacer, des heures supplémentaires – donc de l’épuisement professionnel, dans un milieu tendu et stressant, sans parler des difficultés d’ordre personnel.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous avons observé la différence entre la police, où règne un esprit de caste, et la gendarmerie, unie par l’esprit de corps. J’ai été choqué de voir que, dans une prison, un mouvement social avait pour première revendication le départ du directeur. Est-ce un cas isolé, ou révèle-t-il une césure entre les personnels de direction et la base ?

**M. Ivan Gombert.** – C’est un cas isolé et ponctuel.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La hiérarchie est donc proche du personnel et le soutient en cas de difficulté ou d’agression.

**M. Ivan Gombert.** – Oui. Il n’y a pas de défiance envers la direction.

**M. Michel Boutant, président.** – Comment peut évoluer professionnellement un gardien ?

**M. Ivan Gombert.** – Il peut aller jusqu’à des postes de directeur, cela s’est vu. L’ancien secrétaire général de FO direction est désormais sous-directeur, alors qu’il était surveillant. L’ascenseur social dans notre administration est très puissant. Elle recrute d’ailleurs beaucoup dans les DOM-COM.

*La réunion est close à 19 h 30.*

**Mercredi 21 mars 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 15.*

### **Table ronde d’associations de l’« Entente gendarmerie »**

**M. Michel Boutant, président.** – Notre commission d’enquête poursuit ses travaux avec l’audition de représentants d’associations membres de l’Entente gendarmerie.

Je rappelle que l’Entente gendarmerie a été créée le 31 mars 2016 par le regroupement des Amis de la Gendarmerie et de six autres associations, qui ont décidé de mettre en commun leurs compétences afin de promouvoir et de défendre les valeurs de la gendarmerie nationale et d’œuvrer, notamment, en faveur des familles et des retraités de l’institution.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Nous souhaiterions en conséquence que vous nous fassiez part de votre analyse sur l'état d'esprit actuel des personnels de la gendarmerie nationale, mais aussi sur les difficultés que rencontrent leurs familles, dans la mesure où ces difficultés peuvent avoir un effet très important sur l'état d'esprit et le moral des militaires.

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 434-14, 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, les personnes entendues prêtent serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Notre commission d'enquête a été constituée après l'expression d'un mouvement de colère dans la police, en dehors du champ syndical. Il ne semble pas y avoir eu de mouvement symétrique dans la gendarmerie. Il fait notamment suite à une série de suicide chez les policiers. La gendarmerie a également été touchée – dans une moindre mesure.

Les causes de ce malaise sont multifactorielles et certaines sont partagées par la police et la gendarmerie : la question du sens de leur action, l'insuffisance des moyens, la question d'une réponse pénale adaptée, les difficultés d'exercice des missions liées à des insuffisances budgétaires sur le long terme.

La gendarmerie possède des spécificités en raison de son appartenance au corps militaire. Peut-être est-ce la raison pour laquelle elle résiste mieux à l'adversité que les policiers dont beaucoup sont victimes de ce que l'on a appelé le syndrome de Magnanville.

En ce qui concerne les suicides, qu'a-t-il été fait pour la prévention des risques psycho-sociaux ? Comment peut-elle être améliorée ? Nous nous intéressons également aux conditions de travail et de vie, qu'il s'agisse de l'armement, de l'informatique, ou du logement des familles.

Comment expliquer qu'il n'y a pas eu d'expression de colère chez les gendarmes, même si par le passé les familles de gendarmes se sont exprimées ? En ce qui concerne les conditions sociales, où en est-on de l'application du protocole social dit « PPCR » signé le 11 avril 2016 ?

Pouvez-vous nous parler des lourdeurs de procédures qui mobilisent aujourd'hui l'essentiel du temps de nos forces de sécurité ? On dit ainsi que les deux tiers du temps sont désormais consacrés à la procédure, contre un tiers au terrain. La gendarmerie aurait fait des propositions dans le cadre de chantiers de la justice. Or seules un dixième d'entre elles auraient été prises en compte. Il faut trouver le moyen de faire revenir le gendarme sur le terrain, ce qui constitue son ADN. Mais, pour cela il est nécessaire de leur dégager du temps.

Y a-t-il par ailleurs une insuffisance de la réponse pénale ?

Enfin, on sait que 2 500 postes devraient être créés dans la gendarmerie. Toutefois, ils ne suffiront pas à faire face aux conséquences de l'application de la directive travail, qui devrait entraîner une diminution de 6 000 ETP.

**Général Edmond Buchheit, président du Trèfle.** – Le trèfle représente les officiers de gendarmerie. Toutefois, je parlerai ici au nom de mon expérience personnelle. Mais, si j'évoquerai le ressenti actuel, je ne peux pas mettre en face des réalités précises, n'étant plus en service.

En ce qui concerne les suicides, il est difficile de comparer la police nationale et la gendarmerie nationale. En effet, les effectifs et les chiffres sont très différents. En outre, ces derniers ne prennent pas en compte les tentatives de suicide. La gendarmerie nationale a fait un travail important à ce sujet. Des groupes de travail ont été mis en place, en s'inspirant d'initiatives locales, le commandement s'est mobilisé. Ces cellules jouent un rôle fondamental, mais que l'on ne peut traduire en chiffres. En outre, les raisons professionnelles sont rarement la cause principale de suicide, même si cela peut jouer. À mon avis, pour pouvoir évaluer le malaise, il faut s'intéresser aux arrêts maladie. Au constate en effet, dans la gendarmerie, quelques temps avant la survenance de crises, une augmentation des arrêts maladie. Concrètement, le chiffre est aux alentours de 3% et est resté stable, sauf à la veille de la crise de 1989. Cela a également été le cas par exemple en 1993.

L'état d'esprit reste bon dans la gendarmerie nationale, en comparaison de ce qu'il était à la veille de la crise de 2001 où on sentait que cela n'allait pas.

Toutefois, il y a un ressenti de non-compréhension et d'insatisfaction du personnel. Il y a en effet un décalage entre ce qui est demandé au gendarme et les moyens qu'on lui alloue. Beaucoup ont l'impression de faire un travail qui ne suffit pas. Le traitement des petites affaires est également source d'insatisfaction : il y a un manque d'effectifs et de moyens.

Vous avez évoqué le protocole social. Certains personnels ont l'impression d'être moins bien traités que la police nationale. Je donnerai juste un exemple. La clé de répartition des 10 000 effectifs supplémentaires entre 2 500 postes pour la gendarmerie, et 7 500 pour la police n'est pas comprise. Certes il faut augmenter les moyens du renseignement. Mais la gendarmerie fait aussi du renseignement. En outre, on m'a dit qu'il y avait des différences d'exécution du protocole social entre la gendarmerie nationale et la police.

Troisièmement, le personnel est rattrapé par la baisse des effectifs de la RGPP de 2007. Les annonces récentes qui ont été faites ne permettront pas de revenir aux effectifs antérieurs à la RGPP. On a en effet imposé une diminution de 6 200 effectifs à la police et à la gendarmerie nationale, alors que les effectifs totaux de chacun sont très différents.

Quatrièmement, la réserve dispose de moins de moyens qu'auparavant. Cela ne se voit pas au premier abord, mais cela entraîne également un ressenti négatif.

En ce qui concerne la police judiciaire, l'impression d'absence de réponse pénale joue, tout comme la lourdeur des procédures.

Il est important de bien écouter la base, notamment pour des modifications pratiques de la politique pénale. Sinon, le projet de loi risque, en voulant simplifier les procédures, de les complexifier au contraire.

En conclusion, je dirai que l'on sent une tension. Je ne sais pas très bien à quel degré elle se situe, mais je recommande au commandement de bien écouter.

**Général Jean Collin, Président des amis de la gendarmerie.** – Avant tout, je souhaite indiquer que je n'ai pas la prétention de représenter le commandement. Les amis de la gendarmerie regroupent d'anciens gendarmes, mais aussi des parlementaires, des ouvriers et des ingénieurs.

Pour comprendre la réaction de la gendarmerie nationale, il faut avoir à l'esprit que le gendarme est loyal, en ce sens qu'il va travailler avec le budget donné et exécuter au mieux les missions qui lui sont confiées. Un militaire fait passer la mission avant tout, même si le budget et les effectifs alloués ne sont pas au rendez-vous. Toutefois, il est très attentif à deux choses. La première est la justice : les sacrifices qu'il consent sont-ils justes ? La deuxième est l'équité, par rapport aux autres militaires, mais aussi avec nos collègues de la police nationale.

C'est une remise en cause de ces deux points qui ont conduit aux tensions. Ainsi, en 2001, l'élément déclencheur a été l'équité.

En ce qui concerne le logement et l'immobilier de la gendarmerie, on nous a parlé d'un plan d'urgence immobilier : 100 millions d'euros par an pendant la durée du quinquennat. En entendant cela, j'hésite entre trois réactions : le rire, les pleurs ou la colère. Afin d'apprécier les besoins, je recommande de discuter avec des bailleurs sociaux ou des sociétés d'immobilier et de leur poser trois questions. Il faut tout d'abord les interroger sur leurs besoins pour l'entretien courant des logements. Il faut compter 10 euros par mètre carré, qu'il faut multiplier par les 12 millions de mètres carrés de logements de gendarmerie loués. À cela s'ajoute la maintenance que doit assurer tout propriétaire en prenant en compte la vétusté de notre parc. Ces sociétés estimeront le coût à 15 à 20 euros le mètre carré, à multiplier par les 6,5 millions de mètres carrés de nos casernes. Enfin, il y a la capacité de construction, restructuration ou modélisation de logement. À ces trois points s'ajoute la question de savoir si la gendarmerie a des besoins spécifiques, par exemple des centres opérationnels ou la construction d'une nouvelle école à Dijon. Au final, pour avoir sur la durée un parc satisfaisant, il faut compter un investissement de 250 à 300 millions d'euros par an pendant la durée du mandat – une estimation à mettre en regard des 100 millions d'euros annoncés.

En ce qui concerne l'équité, on m'a dit que le budget de la gendarmerie augmenterait de 101 millions d'euros en 2018, contre 195 millions d'euros pour la police nationale, alors même que cette dernière n'a pas de parc immobilier comparable à entretenir. En effet, seul un quart des policiers sont logés.

Le véhicule est la variable d'ajustement la plus facile. On ne peut pas jouer sur le carburant, car cela remettrait en cause les missions confiées. Dans la construction budgétaire, on n'a pas pris en compte l'augmentation du coût du carburant et notamment du diesel. Cela entraîne un surcoût de 3 millions d'euros. Les unités auront le carburant pour effectuer leur mission, mais du coup le service national gérant les moyens va répercuter cette hausse des coûts sur les équipements, dont les véhicules. Or, les équipements de la gendarmerie souffrent déjà des insuffisances budgétaires précédentes.

**Colonel Jean-Pierre Sobol, président de l'association nationale des Réservistes et des Sympathisants de la Gendarmerie.** – Je suis un ancien réserviste issu de la société civile. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai été amené à être en haut d'une pyramide

de 1 365 personnels. J'ai transmis à la commission un certain nombre de chiffres. J'ai également apporté un exemplaire de la revue de notre association, laquelle comporte des témoignages de réservistes opérationnels et des entretiens avec le général en charge des ressources humaines.

Le commandement de la gendarmerie est particulièrement attentif à la question des suicides. Une chaîne d'informations a été mise en place pour prévenir les incidents de ce type.

Les contrats ESR (engagement à servir dans la réserve) représentent 30 000 personnels qui font des permanences sur leur week-end, et leur temps de vacances. Cela représente un million de jours d'activité en 2017. Dans 68% des cas, ils assurent des missions d'ordre et de sécurité publics. Les réservistes ont des états d'âme, motivés par les réductions budgétaires. En 2017, le budget était de 90 millions d'euros. La réserve vient de subir une réduction de 28 millions d'euros. C'est très dur pour nos réservistes qui souhaitent être utiles à l'intérêt général de s'entendre dire en fin d'année qu'ils ne peuvent pas être réemployés l'année suivante par faute de moyens.

Dans le cadre des travaux pour notre revue, nous avons abordé la question de la réponse pénale. Celle-ci est vue comme non adaptée à la délinquance et à la criminalité.

**Capitaine Renaud Ramillon-Defforges, président de la fédération nationale des réservistes opérationnels et citoyens de la Gendarmerie Nationale.** – Le gendarme s'insère dans une réalité territoriale et sociale, à l'heure de la France périphérique, urbaine et périurbaine pour reprendre la classification de Christophe Guilluy. On constate trois grandes tendances : tout d'abord les consommateurs de sécurité, ce que certains appellent les hédonistes sécuritaires. Ensuite, dans beaucoup de territoires, la gendarmerie nationale incarne le lien entre ces derniers et l'État. Enfin, il y a des zones que certains appellent de non-droit, ou plutôt d'un droit appliqué qui n'est pas celui de l'État républicain.

De manière générale, on constate un phénomène de remise en cause de l'autorité de l'État. À titre d'exemple, lors des contrôles routiers, une réaction régulière est de dire : « pourquoi moi, et pas la voiture qui vient de passer » ou encore « pourquoi moi, alors que les délinquants ne sont pas inquiétés ».

La gendarmerie est marquée par la loyauté, mais aussi par l'innovation, venant du terrain. Ainsi, sur proposition d'unités de gendarmerie a été développée la main courante gendarmerie. De même, la brigade NUMA est issue de réflexions de terrain, tout comme l'application MINOTAUR, venant du sud-ouest de la France, qui permet aux réservistes de poser en temps réel leurs disponibilités.

Pour moi, il est important d'avoir une vision globale de la sécurité, et de s'interroger et dialoguer sur la place de la gendarmerie, de la répartition gendarmerie nationale-police nationale, mais aussi avec la police municipale et les sociétés de sécurité privée. Une réflexion doit également être menée avec la justice. Nous organisons le 3 mai prochain une rencontre entre les élus, la gendarmerie nationale et la justice. Dans le cadre d'une réunion de préparation, un officier adjoint de commandement d'un groupement rencontrait pour la première fois le substitut du procureur de son territoire. On constate que les acteurs se connaissent mal.

Enfin, comme pour beaucoup de fonctionnaires, se pose la question du sens de l'action de l'État. Rien n'est pire pour un gendarme que de ne pas pouvoir faire quelque chose car il n'a pas les moyens de le faire. Il faut également réfléchir à la philosophie du code pénal et de procédure pénale. Quel doit être le but de l'allègement de ces codes ? Toute réforme doit réussir à conserver l'équilibre entre d'une part les libertés et d'autre part les outils nécessaires pour retrouver les auteurs des infractions.

Un point important de malaise pour les réservistes de la gendarmerie nationale se situe dans la protection sociale. Le réserviste, une fois qu'il a fini sa mission, redevient un civil comme un autre, et n'est plus protégé par l'armée. Se pose alors la question de la prise en charge d'un réserviste lors d'un accident. La gendarmerie nationale a fait beaucoup de choses, notamment dans le traitement des dossiers. Mais des problèmes demeurent, dans les dossiers traités par les SGAMI, en raison de budgets insuffisants pour payer les indemnités, ou encore de personnels SGAMI insuffisamment formés pour prendre en compte ces situations. Les délais de traitement sont alors très longs.

Enfin pour les équipements, les réservistes sont équipés à partir des dotations en équipement des gendarmeries.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Y-a-t-il un gilet pare-balle pour chaque réserviste ?

**Capitaine Renaud Ramillon-Defforges.** – Nous utilisons le principe du gilet pare-balle tournant. Cela pose ainsi problème en termes de corpulence, mais aussi entre les hommes et les femmes. Des efforts ont toutefois été faits. Cependant, ce sont les fabricants de ces gilets qui ont du mal à fournir l'ensemble des services, et les délais de livraison s'allongent. Des efforts budgétaires importants ont été consentis après les attentats de 2015, mais il faut rattraper les retards accumulés.

De même, en matière d'armement, nous utilisons il y a encore peu de temps le SP 2022. La décision a été prise de revenir à l'ancienne arme, car, il était nécessaire de faire face à un recrutement important dans la gendarmerie nationale et de pouvoir les armer rapidement. Il y a ainsi eu un moment de flottement. En outre, l'arme que nous réutilisons désormais – le PA MAS G 1 – dispose d'un étui en cuir qui a un temps d'action-riposte plus long de 1 à 2 secondes. Or, ce délai est extrêmement important. Et, à mon avis, le fait de devoir ressortir ces armes, les reconditionner, et reformer l'ensemble des réservistes n'a pas permis de faire les économies espérées.

Nous sommes régis par les mêmes textes que les gendarmes. Nous pouvons ainsi utiliser les mêmes armes qu'eux. Par ailleurs, nous sommes désormais autorisés à utiliser les armes longues.

Le réserviste peut être le multiplicateur keynésien de la sécurité, parce qu'il est recruté dans les territoires. Par sa présence, il doit devenir coproducteur de sécurité, en lien avec les acteurs locaux.

Les relations entre réservistes et employeurs sont toujours problématiques. Si on veut impliquer les réservistes dans les fonctions de contact et les fidéliser, il faut trouver une solution, en se mettant autour de la table avec les partenaires sociaux.

En matière budgétaire, je suis conscient du principe d'annualité, mais il faudrait donner une certaine sécurité budgétaire aux chefs d'unité. Les fortes variations d'une année sur l'autre les empêchent de gérer efficacement ces effectifs. On l'a vu avec la RGPP qui a conduit à limiter les effectifs des réservistes, et a entraîné la perte de personnels bien formés.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – En 2017, nous étions à 2 800 réservistes par jour. En 2018, il n'y en aura que 1 900 par jour.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Pouvez-vous nous donner plus de précision sur le statut des réservistes blessés ? Lorsque vous parlez des indemnités, s'agit-il du régime d'invalidité civil ou d'un statut militaire ?

**Capitaine Renaud Ramillon-Defforges.** – Les fonds sont versés ou bien avec beaucoup de retard, ou ne sont pas versés en raison d'un manque de budget. Quand un réserviste est blessé, cela relève du régime de responsabilité sans faute de l'État car le législateur en 1999 avait vu la difficulté. Pour certains réservistes toutefois, une interruption temporaire de travail même d'une semaine, peut avoir des effets graves sur leurs budgets personnels.

**Général Edmond Buchheit.** – Il y a également un problème de capacité de traitement des cas individuels, par rapport au traitement des militaires actifs qui est peut-être plus diligent.

**Colonel Jean-Pierre Virolet, vice-président de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG).** – Monsieur le président, je remercie la commission d'enquête d'avoir invité les associations membres de l'Entente Gendarmerie. Je parlerai au nom de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG), qui représente de 30 000 actifs, retraités et sympathisants sur le territoire métropolitain et outre-mer. Nous publions un journal, *L'Essor*, que vous devez connaître.

Comme l'a déjà souligné le secrétaire général du Conseil supérieur de la fonction militaire (CFMG) lors de son intervention ici même, il y a trois types de difficultés : les effectifs, le budget et les missions. Je n'interviendrai que sur celles liées aux missions, en particulier en ce qui concerne la police de la sécurité au quotidien (PSQ).

Force est de constater que la gendarmerie a toujours été au contact et à proximité des citoyens selon des valeurs intrinsèques, fortes d'une pratique multiséculaire. Malheureusement, pour des raisons diverses et variées, ces valeurs se sont estompées (réductions d'effectifs, fermetures de brigades, accroissement des tâches, manque de crédits de fonctionnement...).

Le directeur général de la gendarmerie n'a pas attendu le récent discours du ministre de l'intérieur pour prendre des mesures qu'il convient de développer pour reconquérir les territoires abandonnés, en s'appuyant sur les brigades de contact qui constituent de véritables points d'ancrage. Ce dispositif a pour seule mission d'aller au contact de la population. Il doit être développé selon la méthode de la déconcentration et de l'intelligence locale. L'idée est de laisser la main aux unités de base pour trouver des solutions adaptées à chaque territoire.

Les relations entre les actifs et les retraités faisaient partie de nos fondamentaux, mais les choses ont malheureusement changé. Au cours d'un entretien le 12 décembre 2017

avec le DGGN, l'UNPRG a insisté sur le fait qu'il y avait plus de 100 000 retraités de la gendarmerie au niveau national et qu'ils peuvent être utiles pour des missions de renseignement. Il existe déjà des dispositifs : les voisins vigilants, des chartes dans certaines communes... Dans les Ardennes, une charte a ainsi été signée le 3 mars.

Combien de personnes pourront être ainsi mobilisées ? Un tiers des personnes qui sont parties ne reviendront certainement pas. D'autres sont prudents, mais je pense qu'il est possible de compter sur environ 30 000 à 40 000 retraités de la gendarmerie pouvant être utilisés comme agents de renseignement. Un référent d'active doit leur être assigné, ces postes devant être des emplois à temps plein afin de traiter la question correctement.

Des locaux (anciennes brigades, bâtiments communaux...) et du matériel sont aussi nécessaires. Il faut également développer les tablettes numériques : actuellement, un seul véhicule est équipé d'une tablette par unité, les autres gendarmes disposant uniquement de smartphones.

Il faut développer une filière dédiée au renseignement, qui inclue des formations et puisse devenir une dominante de carrière au même titre que le judiciaire. La détection des « signaux faibles » passe aussi par nos campagnes. Je rappelle que le département des Ardennes a été occupé pendant les dernières guerres et qu'il est un point de passage du terrorisme, notamment avec la Belgique ; des affaires récentes l'ont démontré. Il faut aussi recruter des analystes pour le traitement du renseignement.

Des expériences sont actuellement menées et il faudra évaluer la manière dont tout cela fonctionne, en particulier le sort réservé aux fiches de renseignement sécurisées.

**M. Jean-Claude Fontaine, président de la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG).** – La Fédération nationale des retraités de la gendarmerie représente environ 12 000 adhérents.

Je vais revenir tout d'abord sur la question des suicides. Il faut bien se rendre compte que l'incompréhension, la douleur que suscitent toujours ces actes autodestructeurs, même au-delà de l'entourage immédiat du militaire ayant mis fin à ses jours, amènent aussi – et c'est bien compréhensible – beaucoup de doutes, et parfois des mises en cause sur des dysfonctionnements institutionnels, réels ou supposés. La nature même du fait, qui touche forcément à la vie professionnelle et familiale d'un homme ou d'une femme, donne lieu à une enquête judiciaire et fait obstacle à toute mise sur la place publique (secret de l'enquête, mais aussi protection de la vie privée) et à des explications suffisamment détaillées, même si elles sont connues, ce qui loin d'être toujours le cas. À défaut, les formules génériques lapidaires d'un suicide qui ne serait pas en rapport avec le cadre professionnel laissent le plus souvent perplexes ou sceptiques.

Les gendarmes ont-ils le moral ? Il y a beaucoup d'inquiétudes qui sont liées à la crise et à l'impact qu'elle peut avoir sur la pérennité des acquis. Nombre de gendarmes estiment aussi que les difficultés de l'exercice du métier de gendarme sont sous-estimées et que les autorités manquent de volonté devant l'urgence de corriger la carte des implantations des unités.

D'autres personnes sont ébranlées par la fragilisation du métier, notamment en raison du déficit d'attractivité du travail des brigades territoriales et du défaut de reconnaissance des militaires les plus exposés au danger.

Le gendarme est en grande difficulté face à des outils en constante évolution et ne comprend plus les décisions des autorités, dont l'action a fait reculer son efficacité sur le terrain. Il est quotidiennement confronté à sa propre perte d'autorité. Il vit une crise identitaire et craint de voir sa condition, déjà difficile, s'affaiblir davantage.

Les gendarmes sont inquiets de voir leur institution tomber sous son seuil de crédibilité budgétaire ; le manque de marge financière les touche de plus en plus fortement dans leurs activités quotidiennes et entraîne un déficit de sécurité pour leurs missions.

Ils constatent des restrictions opérationnelles, alors que la culture du résultat reste présente, et subissent une dégradation de leurs conditions de logement – ils sont mal entretenus –, ce qui pénalise aussi leurs familles. L'ambiance générale est morose, le moral des militaires continue à se dégrader et cela se traduit par du silence et de la résignation.

En ce qui concerne la gendarmerie mobile, il y a une multiplication des déplacements, ce qui a forcément des conséquences sur la vie de famille.

La chaîne de concertation mise en place n'arrive pas à convaincre tous les gendarmes, qui voient en elle un effet placebo, permettant seulement de tempérer les ardeurs des plus remontés et de « noyer le poisson ». Si les inquiétudes semblent remonter sans distorsion du terrain vers les décideurs, cela n'entraîne aucune mesure concrète visant à faciliter le quotidien des unités, qui ne rechignent pas à la tâche.

En conclusion, pour cet état des forces de sécurité intérieure, il y a beaucoup à dire. Il y a du bon, du moins bon et du très mauvais. Pour ce qui est de la gendarmerie, nous sommes en pointe dans bien des domaines et aussi dans des projets à court et moyen terme. Nous avons de grandes qualités professionnelles. Cette machine, assez exceptionnelle et enviée par bien des pays, donne le meilleur d'elle-même, mais à quoi bon si son action n'est pas relayée comme il se doit, notamment dans le domaine judiciaire avec une magistrature parfois hors-sol et des règles de procédures d'un autre âge.

Le domaine du casernement est une véritable catastrophe et certaines situations sont inadmissibles. Il en est de même pour une bonne partie du matériel courant, comme les véhicules. On nous demande des résultats, alors que le matériel adéquat est très peu disponible. Le ministre de l'intérieur a fait des annonces d'amélioration budgétaire, mais c'est en grande partie en supprimant d'autres lignes ou en les imputant de façon inadmissible. Nous sommes donc repartis dans une spirale, que les anciens ont déjà connue. Il y a des annonces, de l'affichage, mais le terrain souffre et ce n'est pas parce qu'un ministre visite une brigade que le quotidien va mieux.

**Colonel Patrice Gras, président, Les ailes de la gendarmerie.** – Monsieur le président, notre association Les ailes de la gendarmerie regroupe les anciens et les actifs des formations aériennes de la gendarmerie, seules forces spécialisées en matière de police judiciaire et administrative et de maintien de l'ordre dans la formule de soutien 3D. Ces forces travaillent aussi avec la police nationale et les douanes.

Nous constatons aussi beaucoup d'amertume parmi nos adhérents, qui considèrent qu'ils sont sous-estimés et peu aidés, notamment par rapport aux moyens aériens de la sécurité civile. Le budget 2018 s'élève à seulement 1,5 million d'euros pour l'investissement, alors que 30 millions sont consacrés aux hélicoptères de la sécurité civile sur un programme

de huit ans. Pour simplement lancer un programme de rénovation de l'optronique, il faudrait au minimum 3 millions.

Pourtant, les moyens aériens de la gendarmerie ont fait leur preuve pour de grandes manifestations, comme celles liées à Notre-Dame-des-Landes. Ces hélicoptères ont aussi permis de recueillir des renseignements importants dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

Je propose d'ailleurs aux membres de la commission d'enquête d'effectuer un déplacement à Villacoublay pour constater les choses.

Le parc des hélicoptères pose aussi un problème : une rénovation a été décidée en 2008, mais 25 appareils n'ont pas pu être intégrés dans ce programme en raison de la crise. Et on ne parle même plus d'en acheter de nouveaux !

Or, les forces aériennes de la gendarmerie réalisent 19 300 heures de vol par an, dont environ 1 000 pour la police nationale et 100 pour les douanes. Il faut aussi savoir que les aéronefs de la gendarmerie ont été les premiers à intervenir et à apporter des secours à Saint-Martin et Saint-Barthélemy lors du cyclone IRMA.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Quel âge ont ces appareils Écureuil ?

**Colonel Patrice Gras.** – Ils sont nés, si je puis dire, en 1978 et les derniers qui nous ont été affectés datent des années 1990. Les forces aériennes de gendarmerie ont aujourd'hui 15 hélicoptères biturbines EC145, qui sont principalement utilisés en montagne, à La Réunion et en Guyane, et 15 hélicoptères biturbines EC135, utilisés pour le maintien de l'ordre et la police technique. Nous avons dû renoncer à 25 appareils en raison de la crise. En outre, 26 hélicoptères Écureuil n'ont pas de charge suffisante pour emporter les équipements électroniques et optroniques de dernier cri.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Un remplacement des appareils est-il programmé ?

**Colonel Patrice Gras.** – Non. Certes, il est prévu de renouveler l'optronique et l'électronique, mais le budget est aujourd'hui insuffisant pour cela. Par ailleurs, 4 microdrones NX 110 et 19 microdrones NX 70 sont aussi utilisés.

En conclusion, je dois dire que les personnels sont effectivement amers par rapport aux évolutions en cours.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Je salue l'esprit de corps et le sens du devoir qui animent la gendarmerie et je souhaite vraiment lui rendre hommage. La population y est très sensible. J'ai bien entendu vos propos : le manque de moyens, les problèmes de logement...

Plusieurs outils, notamment informatiques, ont permis, me semble-t-il, de gagner en disponibilité pour les gendarmes. Le temps ainsi gagné peut-il être mis à profit pour les brigades de sécurité du quotidien ? Ces brigades sont très importantes, elles permettent un lien direct avec les élus et la population et elles contribuent au domaine du renseignement. Manque-t-il des effectifs pour réaliser pleinement ces missions ?

La gendarmerie a toujours été très innovante, on le voit aujourd'hui avec les brigades du numérique et celles qui travaillent sur les questions de cybercriminalité. Ces brigades disposent-elles des moyens pour remplir leurs missions ?

**Général Edmond Buchheit.** – Il n'est pas encore possible de mesurer tous les effets de ces changements. En ce qui concerne les brigades du numérique, elles vont évidemment être très utiles pour la population, mais ces nouveaux outils ne se traduiront pas forcément par un gain de temps pour les gendarmes. La lutte contre la cybercriminalité est également très importante et la gendarmerie est, là aussi, en pointe, mais le citoyen de base n'en verra pas directement les effets.

J'ajoute que la gendarmerie a toujours été en pointe sur les questions numériques et que les innovations proviennent le plus souvent de la base elle-même.

**Général Jean Colin.** – En ce qui concerne les effectifs, je note que 10 000 agents supplémentaires arriveront dans les cinq ans qui viennent, mais 7 500 pour la police et 2 500 pour la gendarmerie. Cette décision ne peut être que mal ressentie dans les brigades.

Jean-Pierre Sobol parlait tout à l'heure d'un déficit de 28 millions d'euros sur les réservistes. En fait, en 2018, il manque 43 millions au titre des dépenses de personnel, hors compte d'affectation spéciale. Le choix a été fait notamment de retarder l'incorporation de nouveaux effectifs, ce qui permet de « trouver » 15 millions, et de faire peser l'effort sur les réservistes à hauteur de 28 millions, soit 900 réservistes en moins sur le terrain chaque jour.

Au sujet des véhicules, deux programmes posent un véritable problème : le remplacement des bus de la gendarmerie mobile, environ un millier, n'est toujours pas prévu ; les véhicules blindés sont anciens et ils sont regroupés à Satory, sauf quelques-uns outre-mer, pour permettre d'utiliser les pièces de certains pour réparer les autres... Or, le contexte récent (Notre-Dame-des-Landes, Bure...) montre clairement que nous avons besoin de ce type de véhicules blindés.

**Capitaine Renaud Ramillon-Deffarges.** – Les prochains recrutements vont constituer un véritable défi, principalement d'un point de vue qualitatif. Aujourd'hui, la force du gendarme réside dans sa polyvalence : il patrouille, initie des procédures... Avec les évolutions technologiques, certains pourraient s'interroger sur cette polyvalence, qui a des conséquences en termes de recrutement et de formation. Personnellement, je crois qu'il faut la conserver.

**Général Edmond Buchheit.** – En ce qui concerne les véhicules blindés, j'insiste sur le fait que les réparations sont aujourd'hui faites avec des pièces prises sur d'autres véhicules... Malheureusement, cela ne diminue pas, par miracle, l'âge de ces pièces !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Est-il prévu de remplacer ces véhicules ?

**Général Jean Colin.** – Des études ont été menées au milieu des années 2000, mais les projets ont été abandonnés faute de budget.

**M. Michel Boutant, président.** – Je vous remercie pour les informations et l'éclairage que vous nous avez apporté. Je retiens notamment l'expérience menée dans les Ardennes en termes de renseignement, car plusieurs autres personnes nous en ont déjà parlé.

**Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale :  
Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM) ;  
CFTC-Police municipale ; Syndicat de défense des policiers municipaux  
(SDPM) ; Syndicat national des policiers municipaux (SNPM) ; Syndicat  
national de la sécurité publique (SNSP) ; Union syndicale professionnelle des  
policiers municipaux**

**M. Michel Boutant, président.** – La commission d’enquête poursuit ses travaux avec une table ronde rassemblant les principaux syndicats représentant les policiers municipaux.

Messieurs, notre commission d’enquête s’efforce de comprendre le mal-être des membres des forces de sécurité intérieure, mal-être qui a conduit, à partir de 2016, à des mouvements de colère et de protestation qui ont débordé les canaux d’expression habituels.

Parmi les facteurs à l’origine de cette situation sont souvent cités un manque de moyens matériels, un contact fréquent avec la violence, une difficulté à concilier travail et vie de famille ou encore l’impression d’un manque de considération, que ce soit de la part de la hiérarchie, de la population ou des médias.

Les problèmes rencontrés par les policiers municipaux présentent aussi certaines spécificités que vous pourrez nous décrire, en insistant notamment sur les difficultés que vous pouvez rencontrer au quotidien dans vos relations avec les autres acteurs de la sécurité publique ou privée.

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.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, les personnes présentes prêtent serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Cette commission d’enquête a été créée pour établir un état des lieux et faire des préconisations après le malaise qui s’est exprimé, hors champ syndical, dans la police nationale. Nous ne pouvons évidemment pas faire abstraction de la troisième force de sécurité intérieure, à savoir les polices municipales. Les conditions matérielles de la police sont très difficiles, les vôtres sont variables selon votre collectivité de rattachement.

Les polices municipales peuvent rencontrer des problèmes spécifiques, comme la reconnaissance ou les conditions statutaires. Par ailleurs, la police et la gendarmerie dénoncent parfois des charges indues, qui pourraient être prises en charge, dans certains cas, par la police municipale.

Les policiers municipaux ressentent-ils eux aussi une forme de malaise ? Quelles en sont les éventuelles spécificités ? Une réponse pénale absente ou inadaptée est souvent citée ; est-ce aussi le cas pour vous ?

Quels sont vos rapports avec les magistrats, la hiérarchie, la presse et la population ? Certaines catégories de la population posent-elles des problèmes particuliers ? Vous sentez-vous soutenus en cas de difficultés ? Estimez-vous que votre formation, initiale et continue, est suffisante et satisfaisante ? Le projet de police de sécurité du quotidien annoncé par le Gouvernement répond-il à vos attentes ?

**M. Patrice Papail, délégué départemental d'Indre-et-Loire du syndicat national de la sécurité publique (SNSP).** – Pour nous, le manque de reconnaissance est évident, que ce soit de la part du politique, des magistrats, de la presse ou de la population, mais aussi de la part de notre hiérarchie. Les policiers municipaux ressentent donc, en effet, un mal-être.

**M. Cédric Michel, président du syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM).** – Pour répondre à vos questions, il faut d'abord se reporter à la réalité du métier des policiers municipaux. Tous les jours, la presse locale fait état de leur travail quotidien partout en France : découvertes de cannabis, agressions de policiers municipaux sur la voie publique ou par des chauffards, interpellations de personnes menaçantes ou de trafiquants de drogues...

Ces exemples démontrent sans doute possible que les policiers municipaux constituent plus que jamais les primo-intervenants sur tout type de situation et avec tous les risques que cela comporte.

Oui, il existe un sentiment de malaise dans la profession. Il est dû à plusieurs facteurs. En l'absence de fichier centralisant nos interventions, celles-ci ne sont pas valorisées et sont mises au crédit de la police nationale ou de la gendarmerie. Il en est de même pour les risques encourus et pour les risques psychosociaux, par exemple les suicides ; il n'existe pas de chiffre à ce sujet.

Les policiers municipaux ne croient plus au dialogue social : les syndicats et les associations représentatives ne sont pas entendus et les agents ne voient aucune avancée significative.

Sur le plan matériel, nous réclamons un armement généralisé. Sur le plan social, il faut savoir qu'un policier municipal part à la retraite avec 900 ou 1 000 euros par mois, soit à peine le seuil de pauvreté. Ce sont donc des agents de la fonction publique qui sont officiellement pauvres !

Le mal-être est important au sein de la profession et les questions en suspens sont très nombreuses.

**M. Jean-Michel Loubaney, président de l'association des cadres de la police municipale (ACPM).** – Merci de votre invitation. Nous ne sommes pas un syndicat mais une association de cadres. Nous ne sommes nullement dans une démarche revendicative, ce qui ne nous empêche pas de partager nombre des analyses mentionnées. Notre préoccupation première est le fonctionnement des services et le conseil aux élus. Notre position d'interface avec les services de l'État, et notamment les forces de sécurité intérieure, nous place en première ligne.

Le mot-clef, pour nous, est lisibilité. Alors que la police municipale est la troisième force de sécurité en France, nous sommes loin du compte en la matière. J'en veux pour preuve ses grades et intitulés ; l'échelle des rémunérations, qui est loin de correspondre

aux responsabilités assumées – et à celles qu'on exige que nous prenions ; ou encore, l'absence de toute doctrine d'emploi, faute de proximité avec le pouvoir central. Nous serions favorables à la définition d'une telle doctrine, sans toucher au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais en veillant à ce qu'elle puisse être déclinée en fonction des spécificités de chaque territoire.

Pour l'heure, les policiers et les gendarmes ne nous connaissent pas ; ils n'entendent à aucun moment parler de nous au cours de leur formation initiale. Du coup, ils nous prennent tantôt pour des officiers de police judiciaire (OPJ), tantôt pour des agents sans aucune qualification judiciaire. Et nous devons quotidiennement leur expliquer notre profession et leur décrire nos prérogatives. Les conventions de coordination de 1999 et 2012 ont introduit la notion de diagnostic. Nous souhaitons qu'un tel diagnostic soit porté, car les statistiques de la police ne peuvent suffire. En termes opérationnels, l'interopérabilité radio est toujours balbutiante. Il serait bon d'avoir un référent police locale au ministère de l'Intérieur. La situation est parfois absurde : à Toulouse, par exemple, 75 % des ivresses publiques et manifestes sont relevées par les policiers municipaux, qui ne sont pourtant pas compétents pour les contraventions de deuxième classe.

**M. Benjamin Debreu, directeur du contentieux à l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux.** – Oui, la police municipale souffre d'un manque de considération, de la part des autorités communales, de la fonction publique territoriale comme du législateur lui-même, qui tarde à faire évoluer notre cadre d'emploi, tant sur le plan social qu'en matière d'armement. Nous devons beaucoup trop souvent agir dans le contentieux administratif alors que ce n'est parfois pas nécessaire.

**M. David Meseray, président de CFTC-Police municipale.** – La délinquance actuelle – souvent de groupe – se développe sur le territoire national. Le législateur a permis aux forces de sécurité intérieure d'évoluer pour y faire face. Il est temps d'adapter aussi le statut des policiers municipaux en fixant un cadre à leur formation comme à leurs missions, tout en prenant en compte les spécificités locales. Par exemple, il y a un vide juridique sur l'usage des armes, limité à la légitime défense, alors que les policiers municipaux sont exposés exactement comme les policiers nationaux ou les gendarmes – et qu'ils sont souvent les primo-intervenants. Notre profession doit être revalorisée : il arrive actuellement que des policiers municipaux suivent une formation de vigile privé... On nous dit que nous sommes la troisième force de sécurité publique de la France mais, le 14 Juillet, nous ne défilons pas sur les Champs-Élysées. Pour accéder aux fichiers des véhicules volés ou des permis de conduire, nous devons passer par la police nationale et, si les policiers ne sont pas disponibles, nous adresser à *Speedy* !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La loi est votée, on attend le décret depuis déjà deux ans...

**M. David Meseray.** – Ce serait un signal fort – tout comme la revalorisation de nos retraites.

**M. Yves Bergerat, président du syndicat national de la police municipale.** – Nous avons les mêmes problèmes que la police et la gendarmerie, mais nous souffrons d'un manque de considération. Je suis entré dans la police municipale il y a 32 ans : on parlait déjà, à l'époque, de l'intégration des primes. Désespérant !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il s’agit de l’intégration des primes dans le calcul de la retraite. En général, les primes ne sont pas prises en compte dans ce calcul. Lorsqu’elles le sont, l’impact sur le montant de la retraite est sensible. Les réticences, sur ce point, viennent à la fois de l’État et des élus locaux, qui craignent la contagion aux autres fonctionnaires territoriaux. Mais il me semble que la police municipale est une filière très particulière, qui s’apparente davantage aux autres forces de l’ordre qu’à la fonction publique territoriale. La police nationale, les gendarmes, les douaniers, les pompiers et les membres de l’administration pénitentiaire voient leurs primes intégrées dans le calcul de leur retraite.

**M. Yves Bergerat.** – Et pas nous ! On parle des polices municipales mais, pour nous, il n’y en a qu’une, et elle était il n’y a pas si longtemps la première police de France.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Sous la Troisième République !

**M. Yves Bergerat.** – Aujourd’hui nous avons une police municipale à plusieurs vitesses, dont les agents peuvent être armés aussi bien d’un pistolet automatique que d’une simple matraque ou d’une bombe lacrymogène, en passant par un *taser*.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Ou ne pas être armés du tout...

**M. Yves Bergerat.** – Pourtant, ces agents font le même travail, parfois de nuit, parfois de contrôle routier... Et ils n’ont pas le même armement. Pourrait-on demander la même chose à des gendarmes ou à des policiers ?

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Vous touchez la question de fond. Il y a des polices municipales. S’il n’y en avait qu’une, y aurait-il encore des policiers municipaux ? La police de proximité, et la PSQ, ont beaucoup de mal à s’adapter à chaque territoire. Les réponses que chaque commune souhaite apporter varient. Si la déontologie doit être la même partout, la doctrine d’emploi peut et doit différer entre, par exemple, une commune rurale et une station balnéaire. Vouloir une police municipale uniforme, c’est tuer la police municipale.

**M. Yves Bergerat.** – La police nationale elle-même présente des aspects différents entre villes petites et grandes.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La progression de la qualification judiciaire des agents a été refusée par le Conseil constitutionnel à l’occasion de la seconde loi de sécurité intérieure. Nous devons relancer le processus en cherchant un point d’équilibre.

**M. Yves Bergerat.** – Cela crée un risque que l’État décharge la police nationale d’un certain nombre de tâches en les confiant à la police municipale. Si le policier municipal obtient l’APJ 20, quelle différence avec la police nationale ? Au moins, que le traitement et la retraite soient ajustés en proportion...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Avez-vous été associé par le ministère de l’Intérieur à la concertation sur la PSQ ?

**M. Yves Bergerat.** – Très peu.

**M. Patrick Mateos, secrétaire de l’ANCPM.** – Nous avons été consultés parfois sur le plan local.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Et au niveau national ?

**M. Cédric Michel.** – Peu de syndicats ont été consultés. Nous avons été reçus en septembre par le ministère de l'Intérieur, et lui avons remis une note détaillée. La qualification d'agent de police judiciaire doit être encadrée avec précision, sinon l'État sera tenté de se décharger sur la police municipale, et sortira les policiers municipaux de la rue pour en faire des administratifs.

En matière de coopération, le continuum de sécurité succède à la coproduction de sécurité. Nous n'avons aucune relation avec l'institution judiciaire. En principe, le commandant de brigade de gendarmerie et le chef de la sécurité publique doivent échanger des informations avec le maire, mais cela reste la plupart du temps théorique. Souvent, les prérogatives de la police municipale sont méconnues. Il faudrait que chaque département dispose d'un référent formé à la coproduction de sécurité, qui veillerait à sa bonne mise en œuvre sur le terrain.

Nous réclamons l'accès au fichier des personnes recherchées. Vous verrez qu'un jour, un terroriste ou un forcené aura été contrôlé par la police municipale avant d'avoir commis son forfait. La population sera scandalisée.

Dans certains endroits, près de 70 % de notre travail est lié à la consommation de cannabis. Forfaitiser le relevé de l'infraction, pourquoi pas ? Mais les policiers municipaux ne sont pas compétents pour la relever. La forfaitisation les priverait de tout moyen coercitif pour lutter contre les rassemblements dans les halls d'immeubles, par exemple. Nous ne pouvons même pas relever les identités ! Accroître la coproduction de sécurité requerrait d'améliorer la formation des personnels de l'État et des magistrats sur les compétences des policiers municipaux.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il n'est pas question, en effet, de transformer par la qualification d'APJ les policiers municipaux en auxiliaires des policiers nationaux, qui croulent eux-mêmes sous les piles de documents. Mais quand les policiers municipaux infligent une amende forfaitaire, ils devraient pouvoir procéder eux-mêmes à l'audition. Quant au continuum de sécurité, cela dépend des secteurs. Quand il fonctionne bien, c'est parfait. Espérons que la PSQ le généralisera – c'est pourquoi il aurait été préférable que vous soyez plus largement consultés. Pour l'accès aux fichiers, nous sommes bloqués depuis deux ans. Le Parlement a décidé, mais le décret est bloqué entre la CNIL, le Conseil d'État et la place Beauvau. Pourtant, il est souhaitable que les policiers municipaux puissent consulter le fichier des personnes recherchées et celui des véhicules volés, y compris en amont d'un contrôle, pour évaluer le risque de l'opération. Cela se fait depuis longtemps à l'étranger. Les forces de sécurité nationales commencent tout juste à se mettre à la page. J'ignorais ce que vous nous dites à propos du cannabis. La forfaitisation doit être l'occasion de mettre fin à ces aberrations.

**M. Cédric Michel.** – Le décret sur l'accès au fichier n'est certes pas bloqué par le responsable du dossier place Beauvau, qui relance régulièrement ses interlocuteurs.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Mais il n'est pas seul...

**M. Cédric Michel.** – L'objectif est surtout d'aller plus vite.

**M. Serge Correia, membre de l'ANCPM.** – Avec la seconde loi de sécurité intérieure, si nous constatons une conduite en état d'ivresse, il nous faut appeler un OPJ pour obtenir l'autorisation de faire un dépistage.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Déjà que les OPJ ne sont pas assez nombreux...

**M. Serge Correia.** – Si aucun n'est disponible, nous n'avons plus qu'à laisser partir l'automobiliste en état d'ébriété en priant pour qu'il ne fasse pas d'accident. C'est absurde, car on peut donner les compétences par blocs. Par exemple, on peut être APJ code de la route.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – En effet.

**M. Serge Correia.** – C'est le maire qui délivre les autorisations de vente sur le domaine public. Mais la police municipale ne peut réprimer les infractions correspondantes – et la police nationale n'a pas le temps. Aussi en venons-nous à dire à nos agents de détourner les yeux... Il n'y aurait pourtant pas besoin d'OPJ ou d'APJ : il suffirait de nous donner les compétences par blocs. Et, si le contrôle est positif, nous contactons un OPJ.

**M. Patrice Debois, vice-président de l'ANCPM.** – Nous sommes tenus par le code de procédure pénale (CPP) d'aviser un OPJ pour toute infraction constatée. En pratique, personne ne le fait. Pour la vente à la sauvette, ce n'est qu'au fil des années que la compétence a, petit à petit, été donnée à la police municipale. Mais le doute subsiste toujours et, entre les différents textes, l'agent de police municipale se demande toujours s'il est compétent – question qui ne se pose jamais à la police nationale ou chez les gendarmes.

**M. Patrick Mateos.** – Le contrôle et la vérification d'identité ne nous ont pas été conférés par la seconde loi de sécurité intérieure. Lorsqu'il constate une infraction, l'agent de police municipale se demande toujours s'il doit la relever par procès-verbal ou par rapport. L'article 78-6 du CPP modifié par la loi de janvier 2017 ne va pas jusqu'au bout, et ne nous donne pas la faculté de procéder à un relevé d'identité pour toute contravention. Nous demandons à être compétents pour relever toute contravention, et pour relever l'identité à ces occasions.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Pourriez-vous nous transmettre une note argumentée sur la question ?

**M. Patrick Mateos.** – Quant à l'armement, c'est le maire qui choisit. Nous proposons d'inverser la démarche, c'est-à-dire de prévoir que, par défaut, la police municipale doit être armée. Un module sur l'usage des armes doit être inclus dans la formation initiale, car lorsqu'on doit le suivre en formation continue, cela désorganise les services. Et, si le maire décide que sa police ne doit pas être armée, il devra passer par le conseil municipal.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Déjà, le préfet ne peut plus refuser la demande d'un maire qui souhaite armer sa police, sauf raison objective.

**Mme Éliane Assassi.** – Le malaise semble très profond au sein de la police municipale. J'y suis d'autant plus sensible que, sénatrice membre du parti communiste français, je me suis longtemps opposée à sa création. Puis, l'expérience m'a montré qu'elle était nécessaire, à condition que sa mission de service public soit bien définie. La contradiction est profonde entre les attentes et vos moyens. Et l'équilibre entre les missions de la police nationale et les ambitions de la police municipale est difficile à préserver... Comment faire pour que chaque force se trouve à l'aise dans ses missions propres ? Comment appréhendez-vous la création de la PSQ ? Elle pourrait empiéter sur certaines de vos missions de proximité.

**M. Cédric Michel.** – Dans son rapport de 2013, la Cour des Comptes montrait que seuls 5 000 fonctionnaires de la police et de la gendarmerie étaient présents à un moment donné sur la voie publique – sur un total de quelques 200 000 personnes.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – De jour ou de nuit ? De jour, sans doute, car de nuit il n’y a personne...

**M. Cédric Michel.** – Alain Bauer, lui, évaluait ce chiffre à 4 000 personnes. Alors que quelque 20 000 policiers municipaux sont exclusivement sur la voie publique. Avec la PSQ, on ne s’achemine pas vers un retour des forces de l’État sur la voie publique. Le ministre de l’Intérieur a d’ailleurs laissé la porte ouverte au recours, par les collectivités territoriales, aux compagnies de sécurité privée sur l’espace public. Pourtant, le même rapport de la Cour des Comptes montrait bien que le Conseil national des activités privées de sécurité n’apportait aucune garantie de moralité à ces agents, dont plusieurs sont des repris de justice ou, même, sont fichés S.

**M. Bertrand Calas, vice-président du syndicat national des policiers municipaux (SNPM).** – Un fonctionnaire de catégorie A ne devrait pas être APJ 21, ce n’est pas cohérent. Un agent administratif, ce n’est pas un adjoint, qui lui-même n’est pas un attaché. Les directeurs et chefs de service ne devraient pas avoir la qualification judiciaire. Quant aux contrôles routiers qui ont été évoqués : nous ne pouvons réaliser un contrôle que si nous constatons une infraction au code de la route.

Il y a un problème général de confiance envers nous. Il y a moins d’un an, un texte a été voté qui, du point de vue de la légitime défense, différencie l’usage des armes entre police municipale et police nationale ou gendarmerie. Mais qui écrit ces textes ? Nous sommes tous sur la même voie publique ! Contre un tueur de masse, la police municipale ne peut pas tirer. On ne nous fait pas confiance. De plus, les policiers nationaux et les gendarmes peuvent transporter leur arme en dehors du service. Pas nous. Pourquoi ? Cela fait beaucoup de différences. Pourtant, nous sommes des agents de terrain, confrontés aux mêmes difficultés que la police nationale et la gendarmerie. Le résultat de ces mesures est que l’agent de police municipale a peur de se servir de son arme. Et quand on a peur, on va vers l’accident.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – C’est moi qui ai été rapporteur de la loi sur la sécurité publique. Nous avons réfléchi à un régime commun pour la police nationale et la gendarmerie. La gendarmerie était régie par un décret de 1903 devenu obsolète, qui autorisait notamment l’usage de l’arme après sommation même après un simple outrage ! Le Sénat a fait son maximum pour associer à ce régime la police municipale. L’usage de l’arme y a été autorisé dans trois cas. D’abord, en cas de légitime défense, pour protéger soi-même et ses concitoyens d’un danger imminent – car, si le particulier a toujours la ressource de la fuite, on attend protection d’un représentant des forces de l’ordre. Puis, pour un tir après sommation afin d’arrêter quelqu’un, soit en cas de danger imminent, ce qui nous ramène au premier cas, soit dans plusieurs cas particuliers qui ne concernent guère la police municipale. Enfin, pour interrompre un péril mortel, c’est-à-dire pour stopper un terroriste ou un forcené. Dans ce dernier cas, le tir est sans sommation. Cela implique que l’agent autorisé à tirer soit complètement inséré dans le circuit d’information, pour éviter les bavures. C’est pourquoi le ministre de l’Intérieur n’a pas souhaité étendre ce régime à la police municipale. Cela dit, vous relevez désormais du code de sécurité intérieure, et non plus du code pénal. Et il y a eu des progrès : par exemple, le ministre de l’Intérieur a déclaré que les préfets ne devraient plus refuser les demandes de port d’armes. Sur ce point, c’est l’Association des maires de France (AMF) qui, divisée, bloque toute évolution. Sa position serait plutôt de généraliser les

conventions de coopération, avec les conséquences correspondantes en matière d'équipement et d'armement.

Une première solution pourrait être, en l'absence d'une telle convention, de mettre en place un indicateur national qui garantirait un équipement et un armement adapté à chaque type de mission.

**M. Bertrand Calas.** – Je rappelle tout de même qu'aujourd'hui, nous pouvons sortir entre vingt-trois heures et six heures du matin équipés d'une simple bombe lacrymogène !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Une convention de coopération permet de rendre obligatoire le port du gilet pare-balles et de l'équipement et de l'armement adapté, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

**M. Olivier Allesandrini, secrétaire général du syndicat de défense des policiers municipaux.** – L'efficacité des polices municipales passe par l'accès aux fonctions et à la formation de base. Pour professionnaliser le métier, il suffit de développer des écoles de police municipale portant un programme identique sur tout le territoire.

Aujourd'hui, les centres nationaux de la fonction publique territoriale (CNFPT) partagent un programme unique, mais les contenus des enseignements diffèrent considérablement. J'ai assisté un stagiaire à Nîmes la semaine dernière ; dans sa formation, 90 % des stagiaires correspondaient à des emplois réservés, des détachés, des bénéficiaires de passerelles, y compris des agents de surveillance de la voie publique, des ASVP. Le constat est simple : les formations initiales et continues diffèrent d'un CNFPT à l'autre.

De plus, le CNFPT délivre une attestation de fin de stage et non une certification. Beaucoup de candidats détachés, issus des passerelles ou des emplois réservés finissent le stage avec des réserves exprimées par les formateurs sur certains modules, mais ils sont tout de même titularisés, armés, et placés sur la voie publique. Cela peut également concerner des policiers ou des gendarmes, c'est-à-dire des agents de catégorie A, qui se retrouvent à la tête de brigades alors que des réserves avaient été émises par leurs formateurs.

Cette attestation de stage doit être remplacée par une véritable certification afin que, le cas échéant, ces agents puissent être renvoyés à leur structure d'origine.

**M. Cédric Michel.** – Je souhaite revenir sur la notion de « périphe meurtrier ». Nous avons défendu la possibilité de faire usage de notre arme dans ce cas.

Il y a quelques jours, nous avons vécu le triste anniversaire de l'affaire Merah. Aujourd'hui, qui monte la garde devant les écoles ? Les policiers municipaux. Depuis trois ans, les circulaires préfectorales demandent aux maires de renforcer la surveillance des sites sensibles, en particulier les écoles et les lieux de culte. De ce point de vue, c'est une erreur de ne pas avoir associé la police municipale à cette disposition.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Un cas comme celui de Mohamed Merah entre plutôt dans le cadre du premier alinéa, qui vous concerne déjà. Le périphe meurtrier, c'est autre chose. Quoi qu'il en soit, ma réponse est qu'il faudrait pouvoir mettre les polices municipales dans la boucle de l'information pour lever ces obstacles.

**M. Cédric Michel.** – L'État a placé les policiers municipaux en première ligne.

**M. Jean-Michel Loubaney.** – Sur les cinq volets relatifs à la police de sécurité du quotidien (PSQ), seul le cinquième concerne le partenariat entre la police nationale et les élus et les polices municipales. Nous ne sommes pas sereins quant à la capacité des forces de sécurité de l'État à occuper le terrain. Nous savons, comme professionnels de la voie publique, que l'action que mène la police municipale nécessitera dix fois plus de moyens pour être prise en charge par l'État. Quelques milliers de gendarmes et de policiers en plus, dont certains remplaceront des départs en retraite, ne suffiront pas.

La PSQ ne remet pas en cause la place et la mission de la police municipale. Ce qui nous pose problème, c'est plutôt la sécurité privée. Le Conseil national des activités de sécurité privée, le CNAPS, nous a fait part de la volonté affichée par les institutions de rattraper notre retard sur le monde anglo-saxon à ce sujet. Cela pose des difficultés, dès lors qu'il s'agit d'une activité économique et non plus d'un service public.

Va-t-on positionner 160 000 agents de sécurité privée face à 240 000 agents de la force publique ? Il faut revenir à une situation cohérente avec notre histoire et nos convictions.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Aucun déploiement de ce genre de sécurité privée n'est envisagé sur la voie publique. La sécurité privée recouvre trois filières principales : les convoyeurs de fonds, les vigiles fixes qui surveillent les magasins, les ministères non régaliens ou les préfetures, et les gardes du corps de personnalités sensibles, qui sont moins développés. Nous ne sommes pas dans une situation comparable au monde anglo-saxon.

Avez-vous eu vent de projets plus importants ? Le seul déploiement que je peux anticiper est lié au contrôle du stationnement prévu par la loi MAPTAM.

**M. Jean-Michel Loubaney.** – Je pense par exemple aux périmètres de sécurité.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – En effet, cela peut concerner des manifestations culturelles ou publiques. Dans l'Est, les maires ont demandé aux associations de commerçants de faire appel à la sécurité privée sur des places publiques durant les marchés de Noël. C'est peut-être un premier glissement, mais nous sommes loin du monde anglo-saxon.

**M. Jean-Michel Loubaney.** – On sollicite de plus en plus des sociétés privées pour accompagner les grands rassemblements de personnes. Les moyens alloués et les armements risquent d'évoluer également.

Sur la qualification judiciaire, je soutiens ce qui a été dit sur le fait que les directeurs ou les chefs de service aient qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA), avec un bloc de compétences identique à celui des agents de terrain pose question sur leur rôle de conseiller technique et de relais du maire, officier de police judiciaire.

Sur l'armement, certaines personnes, comme les réservistes en gendarmerie issus de la société civile, par exemple, n'ont jamais suivi de formation spécifique au port d'armes.

Sur la formation, il est exact que le référentiel en matière d'encadrement et d'agents a été refait par le CNFPT et qu'une attestation est fournie au procureur et au préfet, relative aux éventuels signalements réalisés, mais l'employeur reste libre d'entériner une formation malgré des signalements inquiétants.

Sur l'uniformisation des formations, nous sommes tous formateurs, et en effet, nous avons des différences d'approche sur la manière de présenter le contenu et sur les objectifs pédagogiques. Ce sont des difficultés réelles.

**M. Cédric Michel.** – M. Loubaney a raison, il n'est pas fumeux de penser que la volonté de l'État est de permettre aux communes de faire appel à la sécurité privée sur la voie publique. En 2010, j'ai fait condamner la commune de Cluses devant le tribunal administratif de Grenoble pour avoir eu recours à Sécuritas. En 2011, le Conseil constitutionnel a retoqué la Loppsi – la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure – avec les arguments que j'avais utilisés.

En 2015, le maire de Biarritz a fait appel à une entreprise de sécurité privée dans l'espace public. J'ai interpellé le préfet, qui a mis un terme à l'expérience. Durant le dernier congrès des maires, le maire de Biarritz a interpellé le ministère de l'intérieur quant au flou juridique qui préside au recours à la sécurité privée pour des missions itinérantes. Le ministère a répondu qu'il étudiait la possibilité d'une ouverture du marché aux sociétés privées. Cela a été confirmé devant les Assises de la sécurité privée par le ministère, qui a affirmé y réfléchir, sans pour autant souhaiter leur conférer une compétence générale. Les députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot ont été chargés d'étudier la question.

**M. Jean-Michel Loubaney.** – Les référents du CNAPS avec qui j'ai échangé étaient très précis sur les équipements en termes d'armement et sur les conditions évoquées dans la loi pour être équipés d'armes de catégorie B, c'est-à-dire d'armes à feu. La possibilité de porter des armes de catégorie D a été très largement évoquée.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Si un vigile privé est chargé d'une mission statique de surveillance d'une préfecture ou du ministère des affaires sociales, je ne trouve pas choquant qu'il puisse être armé, mais sur la voie publique, c'est différent.

**M. David Meseray.** – La sécurité privée pose problème, en effet, mais *quid* des ASVP ? Dans certaines collectivités, ils sont utilisés comme des policiers municipaux : ils mènent des contrôles radar, ils conduisent des véhicules sérigraphiés, ils délogent les jeunes dans les halls, armés parfois pour cela de matraques télescopiques et de gazeuses, ils effectuent les mises en fourrière ou les restitutions. Il faut régler ce problème en s'attaquant à leur statut.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il ne faudrait pas mettre en place une passerelle trop facile, alors que le but est d'améliorer le niveau de la police municipale. Le même problème va se poser avec les agents privés chargés du contrôle du stationnement dans la loi Maptam. Les maires seront tentés de transformer leurs ASVP en policiers municipaux !

**M. David Meseray.** – Je ne pensais pas à une passerelle !

Un des problèmes qui se posent est que les maires manquent souvent de formation sur la police municipale et en délèguent la gestion à des adjoints. Ces confusions sont un danger pour notre profession : on a même vu des ASVP intervenir dans des bureaux de vote. C'est du grand n'importe quoi !

Madame la sénatrice, la PSQ répond à une volonté du Gouvernement qui fait suite aux événements de Seine-Saint-Denis. Pourtant, dans ce territoire où j'exerce, la PSQ existe déjà : c'est la police municipale ! Cela fait longtemps qu'elle a repris les quartiers, qu'elle

connaît le tissu local des collectivités. Malheureusement, nous n'avons pas été associés aux discussions, sinon nous aurions fait valoir la nécessité de revaloriser nos métiers plutôt que de créer cette nouvelle force.

**M. Patrick Léger, vice-président du SNPM.** – Les policiers municipaux sont les primo-intervenants devant les écoles. Beaucoup d'entre eux ne sont pas armés ; quelle protection offrent-ils ?

Il est en effet nécessaire que les maires se forment, parce que, malheureusement, ils ne connaissent pas le statut du policier municipal ni de l'administration en général. Ainsi des ASVP se retrouvent affectés sur la voie publique, ou des maires décident de changer complètement le statut des policiers municipaux.

**M. Olivier Allesandrini.** – Il faut mettre un terme à certaines injustices : la carrière de policier municipal est limitée à deux grades en catégorie C. Beaucoup de nos collègues brigadiers-chefs principaux obtiennent un examen, mais sont soumis à des quotas, contrairement aux détachés ou aux emplois réservés. Or il faut permettre aux policiers municipaux qui souhaitent évoluer après huit ans de carrière d'obtenir satisfaction et d'être nommés en catégorie B. Nous souhaitons donc inverser le système des quotas pour les imposer aux détachés et aux emplois réservés. Plus de quarante ans de carrière en catégorie C sur seulement deux grades, c'est long !

De plus, la police municipale a été reconnue comme la troisième force de l'ordre, mais il nous a été refusé de défiler le 14 juillet.

Nous portons également des revendications sociales, telles que la revalorisation des grilles en catégorie B ou l'intégration des primes dans les retraites.

Enfin, la médaille d'honneur de la police française a été requalifiée en médaille d'honneur de la police nationale, ce qui en écarte de fait les policiers municipaux. Nous souhaitons que cela change.

S'agissant de la PSQ, le continuum de la sécurité sera illusoire sans l'aide de la police municipale, qui détient une place importante en matière de police de proximité.

**M. Patrick Mateos.** – Nous avons qualité d'agent de la force publique selon le code de la santé publique en matière de contrôle des débits de boisson, mais le parquet nous incite à la prudence dans la recherche et le constat d'infractions dans ce domaine.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous lisons avec intérêt une note à ce sujet.

**M. Guillaume Many, délégué régional d'Île-de-France de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux.** – Le député Fauvergue n'avait pas connaissance de nos grilles indiciaires : nous commençons à 1 537 euros bruts, quand un élève stagiaire de la police nationale commence à 1 760 euros bruts. De plus, les primes sont intégrées dans le calcul de leur retraite, ce qui n'est pas le cas pour nous.

**M. Benjamin Debreu.** – Un dernier point plombe le moral des cadres : certains maires font appel à des fonctionnaires territoriaux pour prendre la tête de directions de la prévention et de la sécurité, qui sont les vrais responsables de la police municipale. Il faut interdire cela et, au contraire, valoriser notre catégorie A.

*La réunion est close à 17 h 45.*

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Audition de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 19 h 00.*

**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**

**Jeudi 8 mars 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de Mme Myriam Benraad, professeure en science politique et  
chercheuse**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Myriam Benraad, professeure en science politique à l'université de Leyde, aux Pays-Bas, et membre du Centre international de lutte contre le terrorisme à La Haye, ainsi que chercheuse associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman, en association avec le CNRS et l'université d'Aix-Marseille.

Parmi vos domaines de recherche figurent les identités et communautés au Moyen-Orient, l'histoire et les recompositions sociopolitiques de l'Irak contemporain, ainsi que l'islam politique et les phénomènes de radicalisation dans les sociétés arabo-musulmanes.

Vous êtes l'auteure de plusieurs articles et ouvrages sur l'Irak, l'organisation État islamique et le djihadisme, dont, en janvier dernier, *Jihad : des origines religieuses à l'idéologie. Idées reçues sur une notion controversée*.

C'est en tant que politologue et chercheuse que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre, afin que vous apportiez un éclairage intellectuel à ses travaux.

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, Madame.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,  
Mme Myriam Benraad prête serment.*

**Mme Myriam Benraad, professeure en science politique et chercheuse.** – L'État islamique a perdu, en Irak et en Syrie, environ 95 % de son territoire. Le chapitre ouvert par la conquête triomphale de l'année 2014 se referme.

Le processus s'est accéléré avec la reprise de Ramadi, fin 2015, suivie de pertes territoriales massives en 2016 et 2017. Les acteurs locaux de part et d'autre de la frontière irako-syrienne doivent cependant, pour une très large part, leurs victoires à l'appui militaire de la coalition – ce qui pose, sur le long terme, la question de la reconstitution d'un appareil militaire viable pour consolider ces gains et éviter un retour des djihadistes.

Toutefois, la menace n'a pas disparu pour autant. Le discours est concentré sur l'État islamique, mais il existe d'autres factions djihadistes vers lesquelles certains combattants de celui-ci font désormais mouvement. Nous assistons ainsi, en Syrie, à une réaffirmation d'Al-Qaeda et de ses affiliés qui peuvent s'inscrire dans une tendance djihadiste nationaliste, contre le régime de Bachar el-Assad, ou plus transnationale et tournée vers des attaques contre l'Occident. Il y a des effets d'oscillation, pour ces organisations, entre le terrain local et le djihad global, qui reste une menace de long terme. Le repli de l'État islamique ne signifie pas que la France est sortie des radars djihadistes ; au contraire, ces derniers rappellent régulièrement que notre pays reste un ennemi viscéral.

Sur le terrain, l'État islamique est revenu à la guérilla et à la clandestinité, lançant des opérations contre les armées et les institutions qui symbolisent le retour de l'État. Les civils sont moins visés. En Irak, des zones jusqu'à présent épargnées sont touchées, comme le Sud. Autour de Bassora, les djihadistes ont fait la preuve, avec des embuscades et des incidents armés, de leur capacité à se redéployer à la faveur des absences ou des dysfonctionnements de l'État, y compris dans des zones où ils n'étaient pas présents. Rappelons qu'en 2014, la prise de Mossoul par l'État islamique a été rendue possible par la défaillance de l'armée et de l'administration locale. En Syrie, nous sommes dans une situation de guerre civile, très confuse, où un grand nombre de groupes de tendances différentes se réclament du djihad.

D'autres foyers de djihadisme ont émergé. En Libye, la perte de Syrte par l'État islamique en décembre 2016 a conduit à son redéploiement en plusieurs centaines de cellules disséminées sur l'ensemble du territoire. En Égypte, l'armée a déclenché une offensive contre les groupes actifs au Sinaï, même si la présence djihadiste dans cette région est une réalité depuis des décennies.

Toutes ces zones sont travaillées depuis longtemps par le djihadisme qui a attiré une partie de la jeunesse du fait de la défaillance de l'État et d'un environnement de désocialisation. Je procède ici à une analyse institutionnaliste de ce phénomène qui se nourrit du vide sidéral provoqué par le manque d'État et d'institutions. C'est la demande d'État des populations qui explique pourquoi elles ont pu, dans certains cas, jouer le jeu des djihadistes qui promettaient un retour de l'ordre et une restauration des fonctions régaliennes. C'est vrai en Irak comme en Libye.

La menace doit être analysée à la lumière des spécificités nationales, sur la base d'une connaissance approfondie des dynamiques locales : il est difficile de comparer l'Irak à la Syrie, où les situations sont très spécifiques.

Fait notable : le retour de l'Afghanistan dans le discours djihadiste. L'État islamique a publié, le 4 mars, une vidéo appelant les musulmans à la *hijra*, c'est-à-dire à la migration vers ce pays, appelé Khorasan – sa dénomination médiévale – dans la vidéo, pour le replacer au cœur de la menace transnationale. Bien que l'Afghanistan soit sorti du champ de visibilité des populations occidentales, rien n'a véritablement été résolu : il subsiste un paysage insurgé très morcelé, avec des factions qui se font la guerre. On assiste à un

morcellement analogue en Syrie, où une myriade d'organisations font face aux acteurs dits loyalistes, appuyés par la coalition irano-russe. Dans la Ghouta orientale, il est difficile de nommer et de caractériser les acteurs. Les sociétés s'effondrent, les territoires se fragmentent et les populations civiles sont livrées à elles-mêmes.

Sans alarmisme excessif, la menace subsiste d'autant que les crises se poursuivent, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord, voisine d'un Sahel en phase de déstabilisation avancée. Les facteurs structurels de la radicalisation djihadiste demeurent.

En Irak, comment arracher les combattants et leurs familles à l'idéologie panislamiste pour les ramener à la vie civile ? Faut-il une amnistie, voire une intégration dans l'appareil militaire et sécuritaire ? Voilà les questions à résoudre.

Il n'y a pas de profil type des militants partis faire le djihad – dont, je le rappelle, le départ est pour une large part antérieur à l'entrée en guerre de la France contre l'État islamique. Ce sont des individus très différents, happés par un discours susceptible de séduire un large public. C'est sur ce point qu'il faut lancer une action de long terme, en déconstruisant l'idéologie, en en montrant les limites, en la délégitimant en profondeur. Les déçus de l'expérience du « califat » sont désormais nombreux, mais le discours demeure séduisant et mobilisateur.

Les motivations de ceux qui sont partis sont très diverses. Elles peuvent être identitaires, avec une surdétermination de l'identité religieuse. Elles peuvent relever de l'utopie, de l'aventurisme ou d'une aspiration anti-système. Dans le contexte français, la rhétorique de l'État islamique s'est télescopée avec des questions qui travaillaient la société française depuis très longtemps ; elle a su faire écho aux griefs, aux frustrations et aux questionnements qui s'exprimaient depuis parfois des décennies. C'est Internet qui a facilité notamment la rencontre de ces maux anciens et du discours djihadiste. De jeunes Français ont vu dans le discours de l'État islamique une réponse à leurs aspirations en termes d'égalité et de justice sociale.

J'ai favorablement accueilli le nouveau plan contre la radicalisation présenté par le Gouvernement, en particulier les mesures en matière d'éducation. Le djihadisme est un phénomène générationnel, c'est pourquoi cette question est cruciale. Beaucoup de professeurs se sont adressés à moi depuis les attentats de 2015 parce qu'ils n'ont pas les outils pour répondre aux élèves radicalisés. Ils se demandent comment reconstruire du lien, du sens, comment faire sortir ces élèves de cette représentation biaisée du monde et de l'autre. J'irais même plus loin : il faudrait un cours ou une tranche de scolarité spécifiquement consacrés à cette question pour sensibiliser directement les jeunes. Les campagnes comme Stop-Djihadisme sont bienvenues, mais elles ne suffisent pas. Il faut sensibiliser les jeunes plus directement.

Je ne crois pas qu'il existe des loups solitaires dans le djihadisme. Au minimum, les combattants sont équipés d'une idéologie en libresservice, sur la Toile. Les prisons ont aussi été un haut lieu de rencontres et de radicalisations. Que faire des détenus radicalisés après la détention ? Les Pays-Bas, où je vis aujourd'hui, et le Danemark ont anticipé cette question de la réintégration. N'attendons pas la libération de ces détenus pour préparer l'après.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Je vous remercie. Les services de l'État ont expliqué à notre commission qu'ils n'entretenaient aucun contact avec le

gouvernement syrien. Cela nous interdit d'obtenir des chiffres sur les djihadistes français détenus par le régime, ou éventuellement en liberté. *Quid* des rebelles de la Ghouta orientale ? Comptent-ils des Français dans leurs rangs ? À la lumière de vos recherches, quel est le lien entre djihadisme et salafisme ?

**Mme Myriam Benraad.** – Les Kurdes de Syrie ont au moins une dizaine de djihadistes entre leurs mains. Les cas de Thomas Barnouin et d'Émilie König ont été très médiatisés. La politique des Kurdes vis-à-vis de leurs prisonniers est indissociable des dynamiques du conflit, alors qu'ils sont attaqués par la Turquie et que leurs relations avec les Américains sont de plus en plus sensibles. Pour ces raisons, il est difficile d'avoir des informations fiables. Nous en savons davantage sur les volontaires internationaux qui ont rejoint les Forces démocratiques syriennes ou les Unités de protection du peuple (YPG) kurdes.

Certains Français avaient rejoint, au début du conflit syrien, l'organisation Jabhat al-Nosra qui constituait alors le noyau dur d'Al-Qaïda en Syrie. Ils sont ensuite passés dans les rangs de l'État islamique et l'on peut supposer qu'ils ont rejoint, après la mise en difficulté de celui-ci, d'autres factions – ainsi Hay'at Tahrir al-Cham, sans doute un sous-produit d'Al-Qaïda bien que l'organisation préfère mettre l'accent sur son caractère nationaliste, syrien. D'autres, enfin, sont sortis de la zone syro-irakienne pour rejoindre des pays comme l'Afghanistan ou la Libye. Il y a une importante fluidité.

Les services de renseignement ont perdu la trace d'un certain nombre de djihadistes.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Beaucoup ont été tués.

**Mme Myriam Benraad.** – Ou ont été exfiltrés. Ou ont réussi à se redéployer. Entre 150 et 500 sont encore sur zone, d'après les estimations – qui ne sauraient être définitives.

On accorde en France une attention un peu excessive aux revenants, au détriment de ceux que j'appellerais les résidents. La France compte plusieurs milliers de radicalisés prêts à passer à l'acte car leurs convictions sont parfois plus solides que ceux qui sont effectivement partis sur zone et ont vécu le conflit dans leur chair. N'ayant pas fait l'expérience de la guerre, ces résidents restent activables à tout moment, si j'ose dire. Sans compter que les attentats qui ont suivi ceux de Charlie Hebdo étaient préparés à domicile.

Le salafisme désigne plusieurs tendances, dont certaines se combattent. Les quietistes prônent un retour à un islam des origines, un islam purifié – le *salaf* est le pieux prédécesseur, le musulman mythifié qui sert de référence. Opposés à la violence, ils s'opposent aux djihadistes. Mais le salafisme, qu'il débouche ou non sur l'action violente, reste une rupture d'avec notre modèle de société, avec la communauté nationale, avec nos valeurs républicaines. Le passage à l'acte violent des personnes d'abord séduites par le salafisme est beaucoup plus probable que celui des personnes qui n'y ont pas succombé.

**M. Bernard Cazeau, président.** – On entend parfois que certains sont partis pour l'aventure...

**Mme Myriam Benraad.** – Le salafisme est une forme d'acculturation, même pour les jeunes qui ont grandi dans un milieu musulman traditionnel. Il suppose aussi une

rupture d'avec la communauté familiale. Le témoignage des parents de djihadistes est souvent très éclairant : ces derniers rejettent la mosquée fréquentée par les parents, ils se réfèrent aux contenus radicaux diffusés sur Internet... Ceux qui ne sont pas tombés dans le salafisme en ont été empêchés par une tradition familiale forte. Chez les convertis, en revanche, la tentation salafiste est décuplée. On s'étonne toujours de trouver des Bretons décidant d'aller faire le djihad, mais cela s'explique par un désir de rupture qui ne se heurte à aucune barrière. Bref, le salafisme est un courant de rupture qui peut mobiliser des potentialités violentes.

**M. Laurent Lafon.** – Le djihadisme semble être un phénomène générationnel : on voit peu de combattants de plus de soixante ans partir en Syrie ou en Irak... Les fondements sociologiques dont vous parliez, telle la lutte des classes, peuvent pourtant parler à tous : comment expliquer que seuls les jeunes partent ?

**Mme Myriam Benraad.** – Des personnes plus âgées ont aussi rejoint les groupes terroristes sur place, mais l'on en parle moins. Beaucoup de ceux qui ont rejoint l'État islamique ignoraient ce qu'ils trouveraient sur le terrain. Les jeunes, c'est vrai, ont davantage été tentés. Je l'explique essentiellement par la force de la propagande numérique et des réseaux sociaux, qui ont promu l'utopie, l'aventure, l'amusement, voire désigné le califat comme un eldorado ou un terrain de distraction. On parle souvent de sous-culture ; je le réfute : le « djihadisme 2.0. » s'est fondu dans la culture dominante, tout en élargissant ses perspectives par une communication multilingue. Jusqu'au début des années 2000 en effet, la propagande djihadiste n'était véhiculée qu'en arabe, et en arabe classique encore ; elle a ensuite été rendue accessible à tous et s'est déployée en détournant notamment les symboles de la culture jeune pour se rendre séduisante. Dès lors, elle n'était plus une sous-culture au sens propre du terme. Tout cela s'est greffé sur un environnement géopolitique particulier, celui des crises irakienne, syrienne et libyenne, qui ont beaucoup catalysé les flux de recrutement.

**M. Bernard Cazeau, président.** – N'est-ce pas une base très cultivée qui a créé ce système de recrutement de jeunes ?

**Mme Myriam Benraad.** – La propagande peut se mesurer qualitativement et quantitativement. Un certain nombre de responsables médiatiques du califat ont été touchés, mais ils restent très forts techniquement. Ce sont de véritables *geeks* ! La propagande joue à présent sur la nostalgie du califat, qu'aucun groupe djihadiste n'était jusqu'alors parvenu à recréer, et fleurit grâce à tout un réseau de partisans. C'est pourquoi l'attention mériterait d'être portée sur les résidents qui alimentent cette nostalgie et pourraient en faire le carburant d'un passage à l'acte violent.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Vous recommandez de ne pas se focaliser sur les revenants, mais la rencontre des revenants et des résidents ne peut-elle pas être explosive ?

**Mme Myriam Benraad.** – La probabilité qu'ils se rencontrent est faible. Sauf en prison...

**M. Laurent Lafon.** – Et sur Internet !

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Certains sont en liberté !

**Mme Myriam Benraad.** – ...surveillée, certes. La prison reste le principal danger. Je ne suis ainsi pas convaincue qu'il faille les y rassembler, mais la perspective de placer les revenus du djihad parmi les détenus de droit commun ne m'enthousiasme pas non plus. Les acteurs du système carcéral disent observer des phénomènes de désambragement et obtenir des progrès par le contact et le dialogue. Cela ne dispense toutefois pas de faire de la prévention. Comment faire sortir de l'idéologie djihadiste ceux qui s'y sont enfermés ? Voilà l'enjeu. Mon dernier ouvrage procède par exemple à une analyse sémantique du mot « mécréant », que certains détenus utilisent largement, bien qu'ils ne l'aient manifestement pas compris – de même que le califat historique n'est pas ce qu'ils pensent. Je crois au dialogue avec les personnes compétentes pour montrer aux radicalisés que l'idéologie djihadiste est une aberration. Le personnel existe pour de telles actions, mais il est parfois menacé ou a peur d'intervenir.

**M. Rachid Temal.** – Vous dites que l'attrance pour le salafisme est une forme de modernité. N'est-ce pas paradoxal ? L'islam, comme le christianisme, est en outre un ensemble très divers, sur lequel nous gagnerions à faire de la pédagogie. Vous évoquez d'ailleurs les émissions du service public : que faire sur le terrain de l'information ? A-t-elle seulement un impact sur les djihadistes ? Peut-on améliorer l'information sur l'islam et la culture musulmane pour freiner l'embrigadement ?

**Mme Myriam Benraad.** – Il y a globalement un problème de compréhension de certains termes par les jeunes qui sont happés par une phraséologie qui a peu à voir avec la tradition musulmane. Or ces mots influencent leurs rapports aux autres. Il y va de la cohésion nationale et de leur place dans la République. C'était le cas en particulier des jeunes qui ont assassiné le père Hamel, et c'est ce qui a motivé mon dernier livre. Le constat de leur mécompréhension de certains termes est effrayant, et le discours répandu selon lequel on ne peut rien faire contre la propagande numérique me scandalise particulièrement.

Le salafisme est en effet une expression très moderne, voire hypermoderne puisque c'est une réinvention de la tradition. Le port de la burqa, par exemple, n'a jamais été une tradition des sociétés musulmanes. C'est pourquoi l'État islamique a investi autant dans la zone grise que dessinent les sympathisants du djihad. Heureusement, les mosquées salafistes sont progressivement fermées.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Mardi 27 mars 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 15.*

**Audition de M. Romain Sèze, chargé de recherches à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Romain Sèze, docteur en sociologie et chargé de recherche à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

Vos recherches portent sur la sociologie politique et religieuse du fait religieux, et plus spécifiquement sur les questions de normes et d'autorité dans l'islam contemporain. À l'INHESJ, vous avez notamment dirigé un rapport pour la mission de recherche Droit et justice, intitulé *Saisir les mécanismes de la radicalisation violente*, en avril 2017.

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 ? 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 ? Que pensez-vous du plan de lutte contre la radicalisation que le Gouvernement a récemment présenté ? 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.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Romain Sèze prête serment.*

**M. Romain Sèze, chargé de recherches à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).** – Je vous remercie de votre invitation qui m'honore.

Votre première préoccupation est la suivante : comment expliquer la radicalisation ? Afin que vous puissiez mieux apprécier les limites de mes éclairages, je souhaiterais faire trois remarques préliminaires.

Il est déjà important de garder à l'esprit que la « radicalisation » n'est pas initialement une catégorie du discours scientifique, mais de l'action publique. Lorsque l'on parle de terrorisme, on désigne une infraction qu'on réprime. Mais dès qu'on décide de s'investir dans la prévention, on s'interroge forcément sur ce qui se joue avant le passage à l'acte. C'est à ce moment qu'émerge le discours sur la « radicalisation » qui ne renvoie donc en aucun cas à un phénomène homogène. Dire qu'une personne est « radicalisée » est très commode dans le langage courant, mais c'est aussi trompeur – il ne s'agit pas d'une maladie – de même que parler d'une « population radicalisée » ne veut pas dire grand-chose.

En dépit de cela, on peut s'efforcer de cerner ce qui, dans le parcours d'un individu ou au sein d'un groupe ou bien encore dans la conjoncture nationale ou internationale, favorise la violence d'inspiration politico-religieuse. Chacun s'y emploie au

moyen de sa propre discipline – sociologie, science politique, philosophie, histoire, psychologie... – avec ses propres enquêtes, son « objet », son cadre théorique, etc. Autrement dit, on ne peut jamais apporter que des éclairages ponctuels et discutables. Je ne pourrai faire davantage.

En sciences sociales, il n'existe pas de définition consensuelle de la religion ni de la culture. Il n'y a aucune raison qu'il en soit autrement de la radicalité ou de la radicalisation. Ce peut être frustrant pour les professionnels et les décideurs publics qui ont besoin de repères stables, mais le débat est inévitable. Il est aussi le signe que les recherches sur le sujet vivent.

Que peut-on dire des processus de radicalisation ? Les recherches que j'ai conduites, à partir de campagnes d'entretiens biographiques avec des personnes incarcérées pour faits de terrorisme, de sources juridiques et policières, en favorisant une focale microsociologique, pour m'intéresser avant tout à des trajectoires de vie, font apparaître des faits récurrents. Parmi les faits récurrents, il s'agit par exemple de personnes (re)venues tardivement à l'islam – ce sont des *born again* ou des convertis – dans un mouvement à la fois de rupture générationnelle et de « responsabilisation », c'est-à-dire de quête d'un cadre de vie normé à l'entrée dans l'âge adulte. Si leur apprentissage religieux est souvent solitaire et autodidacte dans un premier temps, il se poursuit toujours au contact de pairs, plus rarement par la fréquentation de mosquées.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Où dans ce cas ?

**M. Romain Sèze.** – Ce peut être par le biais des copains du quartier, d'associations sportives – on remarque une forte tendance viriliste chez les djihadistes, qui se traduit par un goût pour les sports de combat, la musculation, ce que l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'UCLAT, identifie comme des sports à risque – mais aussi, très souvent, par un séjour à l'étranger où beaucoup de choses se jouent. Ces jeunes peuvent partir pour faire leur *hijrah*, un séjour humanitaire ou par escapisme, et sur place ils font des rencontres souvent décisives dans leur progression vers la radicalité. Si cela passe peu par la mosquée, c'est que ces groupes de jeunes, quand ils la fréquentent, s'y comportent souvent en marginaux, critiquant la parole de l'imam et se retrouvant pour partager des idéaux qui n'ont pas leur place dans les mosquées – et d'autant moins que celles-ci sont étroitement surveillées depuis l'expérience des années 1990, lors du conflit en Algérie.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Et les mosquées salafistes ?

**M. Romain Sèze.** – On trouve toujours des mosquées avec des prêcheurs de haine ou des discours qui, sans légitimer la violence, favorisent l'adhésion à une idéologie violente. Les jeunes que j'ai rencontrés sont passés par le salafisme et sont vite devenus homophobes et antisémites, mais l'appétence pour le djihad reste en revanche mal vue dans les mosquées salafistes, majoritairement à tendance piétiste, c'est-à-dire non violentes, même s'il s'y déploie un discours victimaire. Les jeunes tentés par le djihad y sont très vite qualifiés de *takfiris*, de *khariji* et mis au ban.

Très souvent, l'entrée dans la radicalité est précédée d'un moment de conscientisation politique qui advient par le biais de deux media concurrents : la découverte de contenus Internet pro-djihad ainsi que l'intégration de groupes restreints où s'exercent des influences fortes, notamment *via* des personnes clés qu'on appelle des « personnes ressources ». Car, dans ces petits groupes, une personne se dégage toujours, par son autorité, son charisme, et elle joue un rôle clé en encourageant moralement au djihad et en apportant un

soutien logistique pour le départ vers les zones de conflit. Sur treize personnes interrogées lors d'une première enquête, onze personnes avaient fait ce type de rencontres et une personne avait ce profil.

Je parle de « conscientisation politique » dans la mesure où il s'agit d'une phase au cours de laquelle ces personnes s'identifient à une minorité opprimée, et plus particulièrement à l'un de ses héros. L'un des jeunes avec lequel j'ai conduit un entretien s'était donné un prénom arabe renvoyant à l'idée de fierté, au moment même où le groupe *Forsane Alizza*, « les cavaliers de la fierté », faisait parler de lui : ils s'inscrivaient dans le même imaginaire. C'est après cette phase que la plupart de ces jeunes – et je ne parle toujours que de ceux que j'ai rencontrés – se sont impliqués dans des activités qui ont pu après-coup être incriminées pour relever de l'association de malfaiteurs, de l'apologie du terrorisme, etc., et cela passe souvent par un premier départ, pas forcément dans une zone de conflit. C'est ainsi que beaucoup commencent par se rendre en Égypte par exemple, avec l'idée de faire leur *hijrah*. Cependant, aucun ne s'intègre, n'apprend l'arabe. Il s'agit plutôt d'une forme d'escapisme, *via* des réseaux fluides mais où ils rencontrent des partisans du djihad et leurs convictions évoluent au contact de leurs membres, c'est à ce moment aussi qu'ils peuvent entrer dans la clandestinité et qu'ils finissent par chercher et trouver des opportunités pour atteindre des théâtres de combat. C'est le contexte qui se dégage de ces trajectoires de vie.

Si je devais maintenant insister sur certains des éléments qui me semblent tout particulièrement contribuer au cheminement dans la radicalité, je pourrais évoquer les suivants.

En premier lieu, L'effet de la propagande djihadiste, tout particulièrement des vidéos qui mettent en scène des massacres de civils, qui sensibilisent à une cause, activent des émotions comme la colère, la haine, la honte ou la culpabilité de ne rien faire, c'est-à-dire des émotions réactives qui poussent au passage à l'acte. C'est en ce sens que nous avons indiqué avec plusieurs collègues que la propagande djihadiste était productrice de chocs moraux.

Deuxième facteur décisif, les séjours à l'étranger. Cette expérience est souvent décisive alors même que certains sont juste partis pour la *hijra*, l'aventure, non pas pour mourir mais avec le projet de revenir. Sur place, ils se « sur-radicalisent ». Il est frappant de voir que beaucoup partent pour faire leur *hijra* et/ou apprendre l'arabe, mais que finalement aucun ne se sédentarise et n'apprend réellement l'arabe. Sur place, ils intègrent des réseaux terroristes internationaux. C'est aussi souvent à cette période qu'ils entrent dans la clandestinité, alors qu'en France ils étaient prosélytes et appelaient ouvertement à la violence. À partir de là, ils sont pris dans une spirale, dans des dynamiques de groupes restreints, s'abreuvent de contenus pro-djihad, s'entraînent au combat, etc. Ils se mettent alors à rechercher des opportunités de djihad, peu importe où et avec qui. Ils veulent d'abord agir. Cette dimension viriliste (sports de combats, musculation, mépris des « mauviettes », etc.) est d'ailleurs très marquée dans les parcours de ceux ayant été impliqués dans des violences.

La peur de la répression, à l'étranger souvent, et l'expérience pour certains d'entre eux de la torture, qui fonctionne comme un point de non-retour : ils narrent ces expériences comme l'épreuve des *mujāhid*, celle à partir de laquelle ils s'inscrivent dans une lignée militante.

Et enfin, l'expérience de la détention. J'ai insisté sur le rôle clé des personnes ressources, c'est-à-dire des personnes dont on retrouve l'influence dans le parcours des terroristes, parce qu'elles apportent des encouragements moraux à l'engagement et/ou un

soutien logistique. Or, la détention produit, par effet pervers, des personnes ressources. Les jeunes incarcérés pour des faits de terrorisme présentent des profils très différents et ils font souvent figure de novices. Mais en prison, ils se constituent un capital culturel militant. J'ai constaté que les personnes que j'ai interrogées, même celles qui n'avaient pas un profil intellectuel, s'étaient mises à lire les écrits du juge Bruguières, Étienne de La Boétie, Anna Harendt, Claude Levi-Strauss, Olivier Roy ou Pierre-Jean Luizard, un historien spécialiste de l'Irak ; que certaines se mettaient à suivre une licence en histoire contemporaine, axée sur le Proche Orient, et sans que cela ne corresponde à un projet professionnel post-détention. Bref, elles intellectualisent leur parcours. D'autre part, elles se constituent aussi un capital social militant, des réseaux, d'autant que leur expérience sur les zones de combat leur confère souvent un charisme qui leur vaut l'attention des autres, qui leur confère une certaine aura, une certaine autorité. Autrement dit, elles lisent, font des rencontres, s'affirment en militants aguerris. Leur radicalité mûrit et je n'imagine pas qu'elles soient moins dangereuses, bien au contraire.

Je ne sais si vous souhaitez que je revienne sur les présupposés à déconstruire touchant les processus de radicalisation ?

**M. Bernard Cazeau, président.** – Commençons par quelques questions sur ce que vous nous avez dit.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Il est toujours intéressant d'entendre un spécialiste. Vous écrivez que les djihadistes sont des soldats politiques menant une guerre folle. Vous partez donc du principe qu'ils sont des soldats, ce qui suppose l'appartenance à un État.

**M. Romain Sèze.** – Ce n'est pas le sens de ma formule.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Les chiffres de la radicalisation ont flambé depuis 2012, preuve que les méthodes de déradicalisation ne fonctionnent pas. Peut-on déradicaliser quelqu'un ? Les moyens mis en œuvre sont-ils suffisants, efficaces ? Avez-vous des préconisations concrètes à émettre ?

**M. Romain Sèze.** – Le rapport dont je vous ai présenté les conclusions a été écrit à plusieurs. Il a donc suscité un débat interne, comme cela sera sans doute le cas de votre travail. Si j'emploie le nom de « soldats », c'est parce que ces djihadistes ont le sentiment de s'engager au nom d'une cause, pour la défense des opprimés. Mais l'entité à laquelle ils se rattachent est largement imaginée. Ce sont des soldats au service d'une cause plus que d'un État. Par comparaison avec un engagement nationaliste ou régionaliste, leur rapport aux organisations est beaucoup plus libre, détaché, fluide. D'où les discussions que suscite la revendication des attentats par l'État islamique. Les auteurs des attentats de janvier 2015 ont mené des opérations coordonnées, tout en attribuant les bénéfices à Al-Qaïda pour les uns, et à l'État islamique pour l'autre.

J'ignore si c'est utile, mais par prudence et afin d'être sûrs que nous parlons de la même chose, je reviens rapidement sur ce qu'on entend par « déradicalisation ». Il est question de prévention primaire lorsque l'objectif est de réduire les vulnérabilités sociales qui favoriseraient la radicalisation. Cela passe par des campagnes comme Stop-Djihadisme, par la mobilisation de l'école autour des valeurs de la République voulue par la ministre Nadjat Vallaud-Belkacem, par le renforcement de l'islam de France engagé par Bernard Cazeneuve après les attentats de janvier 2015, etc. On parle de prévention secondaire lorsque l'action

s'adresse à des individus identifiés comme étant en voie de radicalisation, avec la mise en place d'une plateforme de signalements, qui, une fois vérifiés par l'UCLAT, sont suivis d'un accompagnement sur les territoires. C'est dans ce cadre que l'on parle de désengagement, c'est-à-dire un renoncement à la violence sans renoncement à l'idéologie qui la sous-tend ou de déradicalisation, qui est un renoncement à l'une et à l'autre. C'est le CIPDR qui est en charge du pilotage de la prévention secondaire et il parle « désengagement » et non « déradicalisation ». Ça souligne le souci de ne pas intervenir sur des idées protégées constitutionnellement. Mais dans la pratique, c'est moins évident.

En théorie, oui, il est possible de faire renoncer à la violence. D'autres pays y parviennent, les cellules de prévention départementales et les centres de désengagement rencontrent quelques succès. C'est un fait. Il est important de le rappeler, sans se frustrer par des ambitions irréalistes. Mais dans quelle mesure et comment faire mieux ? Il est difficile de répondre à la seconde sans répondre à la première. Or, c'est à ce niveau déjà qu'on rencontre des difficultés. D'une part, parce que l'évaluation est malaisée en la matière. C'est un problème classique de la sociologie de la délinquance : il est difficile de savoir ce qui adviendrait en l'absence de politiques de prévention. D'autre part, les dispositifs d'action publique sont mal outillés en la matière. Tout ce dont on dispose, ce sont les retours d'expérience ou bilans produits par les associations impliquées dans la prévention. Or, elles sont naturellement enclines à valoriser leurs activités – ne serait-ce que parce que leurs subventionnements dépendent de leurs résultats – comme les décideurs publics – pour montrer qu'ils prennent les bonnes décisions. *A contrario*, toutes les dérives du marché de la déradicalisation minent toute confiance dans le dispositif. Donc, on obtient des polémiques récurrentes, mais aucune instance d'évaluation autonome des actions de soutien aux familles et de désengagement des personnes signalées. La première chose serait donc d'y remédier et il serait tout à fait possible de confier cette tâche à des équipes de recherche.

La seconde chose, si on veut améliorer ce type de prise en charge, est la collaboration et le dialogue. Un tour d'horizon prospectif des pratiques de prévention a révélé l'existence d'une multiplicité d'initiatives de qualités très variables, mais aussi un manque d'échanges entre praticiens. Le CIPDR recense et diffuse des guides de bonnes pratiques. C'est important, mais insuffisant. Lors d'une enquête conduite en 2015-2017 auprès d'une soixantaine d'acteurs de la prévention, il est apparu que ceux-ci étaient souvent perdus dans la vaste ingénierie sociale dont ils sont membres – ils ignorent par exemple qui fait quoi ou avec qui nouer des partenariats – ils ont rarement connaissance des expériences plutôt réussies qui ont cours chez leurs homologues et la situation se complique encore lorsqu'on se tourne vers des associations qui agissent en véritables entrepreneuses de la déradicalisation dans la mesure où leurs relations concurrentielles – puisqu'il est question de marchés – porte davantage au dénigrement de tous par chacun qu'à la collaboration. Il est donc essentiel de favoriser les échanges entre professionnels, ne serait-ce que pour qu'ils définissent, ensemble, ce qui fonctionne ou pas et qu'ils prennent connaissance des bonnes pratiques existantes qu'ils pourraient d'ores et déjà s'approprier. Les délégués des préfets qui sont au pilotage des dispositifs territoriaux pourraient très bien susciter des échanges réguliers et axés sur le partage des pratiques.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Comment avez-vous collecté les informations que vous nous avez livrées ? Ceux qui sont revenus et que vous avez pu interroger vous ont-ils parlé volontiers ? Mon département est celui de Maxime Hauchard. Le début de son parcours ressemble à ce que vous racontez. Il s'isole, se transforme, se fait revendicatif et part en Turquie, d'où il donne encore des nouvelles à sa famille. Puis il se rend en Syrie, d'où parviennent encore quelques images, avant qu'il n'entre dans sa phase clandestine : sa famille

ne sait plus rien. Et six ou sept mois plus tard, on le voit égorger un homme dans une vidéo. C'est seulement alors que sa famille le redécouvre. Où mettre les freins à un tel processus ? Car beaucoup ne reviennent pas. Nos auditions nous ont appris le chiffre de ceux qui meurent sur place...

**M. Romain Sèze.** – Plus de 200.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Ceux qui reviennent vous parlent-ils volontiers ?

**M. Romain Sèze.** – Non.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Ils ne vous aident donc pas dans ce qui pourrait être votre tâche, aider à stopper ce processus de radicalisation ?

**M. Romain Sèze.** – En tant que chercheur, ma tâche première est de comprendre. Un jeune sur deux refuse de nous parler. Les entretiens sont basés sur le volontariat, et ceux qui nous parlent le font parce qu'ils estiment qu'ils ont quelque chose à gagner à collaborer avec l'administration – ce qui n'est pas le cas. Veulent-ils améliorer leur image, apparaître comme « sympa » ? Ou se justifier ? En tout cas, la part de mensonge est évidente, mais, comme sociologue, je sais d'expérience qu'en entretien tout le monde ment, y compris les décideurs publics !

**M. Ladislas Poniatowski.** – Vous voyez ces jeunes en prison ?

**M. Romain Sèze.** – Ceux qui sont emprisonnés. Quant à ceux qui sortent de prison et qui ont été signalés comme radicalisés, je peux les voir dans le cadre de leur suivi en milieu ouvert.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Avez-vous des méthodes qui permettent d'apprécier l'état d'esprit des revenants et de discerner le vrai du faux ? Je suis élu des Bouches-du-Rhône et de Marseille, vous comprenez ma préoccupation...

**M. Romain Sèze.** – Je ne suis pas psychologue. Je ne connais pas la méthode infallible pour discerner le vrai du faux. J'applique les méthodes que l'on applique au cours d'entretiens biographiques, en les combinant avec des sources externes, judiciaires ou policières. J'ai mené des entretiens passionnants avec des jeunes pendant deux heures pour me rendre compte ensuite, en comparant avec d'autres sources, qu'ils n'avaient fait que mentir. C'était en tout cas intéressant de voir comment ces personnes reconstruisaient leur récit.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Vous ne croyez pas au loup solitaire, estimant que les personnes sont toujours influencées par un milieu, la religion ou en lien avec des « individus ressources ». Mais, dans un second temps, comme on le voit dans les phénomènes psychiatriques, n'y a-t-il pas un stade où l'individu se replie sur lui-même avant de passer à l'acte ?

**M. Romain Sèze.** – L'expression « loup solitaire » peut recevoir différentes acceptations. Ce qu'il faut garder à l'esprit, c'est que toute radicalisation s'effectue dans un milieu, qu'elle rencontre des influences. Cela n'est pas contradictoire avec un phénomène d'individualisation du djihad, un passage à l'acte plus autonome sur le plan opérationnel. On a parfois l'impression qu'un individu est passé à l'acte de manière isolée, alors que rien ne le laissait présager, mais les enquêtes démontrent souvent par la suite qu'il n'en est rien. Le « loup solitaire » reste un phénomène minoritaire.

**M. Antoine Lefèvre.** – Rapporteur des crédits de la mission « Justice » à la commission des finances, je suis avec attention la problématique de la radicalisation en prison. Une expérimentation a été menée à la prison de Fresnes visant à isoler en les regroupant les prisonniers les plus radicalisés. Elle a ensuite été abandonnée. Qu'en pensez-vous ? J'ai l'impression qu'en la matière, on tâtonne alors que la radicalisation en prison est avérée.

**M. Romain Sèze.** – La radicalisation en prison est un phénomène inquiétant. L'administration pénitentiaire a été pionnière dans la réflexion sur ce sujet. Elle a tenté des expérimentations. Elle a subi des déconvenues, mais elle avance malgré tout. La première expérience des unités dédiées et des programmes de désengagement n'a pas fonctionné. Les jeunes s'en moquent ouvertement : ils y voient une occasion de se retrouver entre eux et de fomenter de nouveaux coups. Face la crédibilité discutable des résultats et à la suite de l'agression de deux surveillants dans la maison d'arrêt d'Osny en septembre 2016, Jean-Jacques Urvoas a annoncé un repositionnement des unités dédiées en quartiers d'évaluation de la radicalisation, à l'issue duquel les personnes détenues les plus dangereuses seront regroupées dans des espaces davantage sécurisés, et les autres dirigées vers des programmes de désengagement. La prise en charge est individualisée ; il y a aussi des séances collectives. L'administration pénitentiaire ne communique pas sur le sujet car la publicité autour des premiers programmes de déradicalisation avait été un facteur d'échec : les jeunes qui croyaient participer à un atelier de citoyenneté découvraient à la télévision qu'il s'agissait d'ateliers de déradicalisation et ne venaient plus. Il faut toutefois que ces programmes puissent faire l'objet d'une évaluation indépendante.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ces personnes sont-elles sensibles à l'attitude que la France a eue après les attentats de Trèbes ? Comment réagissent-elles ? Notre attitude collective est-elle adaptée pour briser leur motivation ?

**M. Romain Sèze.** – Il faudrait commencer par arrêter d'afficher partout le portrait des terroristes...

**M. Ladislas Poniatowski.** – Absolument !

**M. Romain Sèze.** – Une psychologue qui suit des jeunes signalés pour radicalisation en milieu ouvert me disait que l'un d'entre eux était obsédé par le vœu de « finir sur BFM » ! Il faut arrêter de parler des djihadistes et parler plutôt des héros, par exemple le gendarme qui a donné sa vie à Trèbes.

**M. André Reichardt.** – Vous avez identifié quatre éléments décisifs de radicalisation. Peut-on agir sur ces éléments pour prévenir le processus de radicalisation ? *Quid* des éléments endogènes, dans lesquels certains voient des facteurs explicatifs, voire des circonstances atténuantes : la situation des banlieues, l'absence de travail, la discrimination, etc. Ces facteurs ont-ils un rôle ? Vous avez distingué désengagement et déradicalisation. C'est intéressant. Un djihadiste peut-il renoncer à la violence sans oublier son idéologie ?

**M. Romain Sèze.** – J'ai volontairement placé les facteurs endogènes au second plan de mon analyse. Aux États-Unis, on a, un temps, cherché à expliquer le terrorisme par ses racines endogènes – les « *roots* du terrorisme ». Je ne pense pas que cette analyse soit opérante car les djihadistes ont des origines sociales, culturelles ou religieuses différentes. Très peu de personnes parmi celles que j'ai rencontrées avaient verbalisé le ressenti d'une expérience de la discrimination avant leur engagement, même si des difficultés objectives ont

pu les disposer à être plus réceptives aux cadres d'injustice délivrés par les idéologues salafistes ou djihadistes. Cette expérience est la plupart du temps survenue de façon relativement tardive dans d'autres parcours de vie. Par exemple, parce qu'elles se sont rapprochées du salafisme qui véhicule une vision dichotomique et victimaire du monde, d'une part, et parce ce rapport à l'islam va de pair avec l'adoption de marqueurs ostensibles perçus négativement en France, d'autre part. Or, ce ressenti s'est en outre renforcé à la faveur d'un durcissement de l'opinion publique à l'égard des musulmans, et d'autant plus à l'égard des religiosités visibles, dans le contexte des attentats et à mesure que le salafisme a été construit en problème public, après 2015 surtout. Enfin, d'autres sentiments de discrimination ont été renforcés en aval du passage à l'acte et ils sont mobilisés pour donner sens à la répression que la commission de leurs infractions a engendrée.

La distinction entre désengagement et déradicalisation est théorique. Elle intéresse les gouvernements car elle donne mission à l'action publique de lutter contre la violence sans mettre en cause la liberté de penser. Toutefois, dans la pratique, la distinction est moins évidente. Bien que le CIPDR défende une politique de « désengagement » plutôt que de « déradicalisation », ça ne résume pas les pratiques professionnelles de tous les acteurs de la prévention. De même, dans les actions de prévention primaire, on cherche plutôt à agir sur les idées, à trouver la bonne influence à opposer au djihadisme. Cette distinction est donc théorique. Quant à déterminer leur efficacité, un praticien ou un psychologue serait plus compétent pour vous répondre.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Les djihadistes qui reviennent vont en prison et se constituent en réseau. Est-il possible de les surveiller ? L'idée de leur donner à tous un téléphone est-elle totalement naïve ou bien ont-ils déjà accès à tous les instruments pour communiquer avec l'extérieur ? Ma question est un peu orientée...

**M. Romain Sèze.** – Les réseaux sont déjà surveillés. À mesure que le djihad s'individualise sur un plan opérationnel, les individus ont des rapports plus détachés entre eux, ont moins de communications et il devient plus difficile de les identifier *via* ces communications. Le meilleur outil reste le renseignement humain, notamment le renseignement territorial. Donner des téléphones, en tout cas, me paraît une très mauvaise idée...

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Faut-il isoler les personnes les plus radicalisées ? Certains considèrent qu'il est important de préserver un lien social et donc de leur donner accès à un téléphone ou à Internet. Mais cela leur permet aussi de diffuser leur idéologie.

**M. Romain Sèze.** – Isoler les jeunes prosélytes des autres détenus permet de limiter leur influence, mais la pratique montre que l'isolement ne rend pas une personne moins dure...

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Certes, mais cela évite que ces personnes n'en endoctrinent d'autres !

**M. Romain Sèze.** – Il faut aussi penser à la réinsertion du détenu. Mélanger tous les détenus semble suicidaire, en effet. Le nombre de détenus condamnés pour des faits de droit commun qui se sont radicalisés a augmenté très vite en deux ans, ce qui pose des questions sur la politique carcérale. Des mesures d'isolement et de regroupement appropriées sont certainement nécessaires, mais il faut aussi songer au désengagement de ces personnes

car elles vont sortir de prison un jour ou l'autre. J'en ai vu tenir des propos très menaçants, d'une violence terrible, sans même aucune provocation, et qui sont sur le point de sortir de prison...

**M. Ladislas Poniowski.** – Les djihadistes revenant de Syrie ou d'Irak sont-ils considérés comme des vedettes en prison ?

**M. Romain Sèze.** – Oui. Cela leur permet d'ailleurs de retrouver un statut.

**M. Antoine Lefèvre.** – Ils sont d'ailleurs souvent reçus par le directeur de la prison...

**M. Hugues Saury.** – Leur expérience est-elle à hauteur de leurs espérances ? Ces jeunes, même s'ils viennent de banlieues, ont connu une vie plutôt confortable par rapport aux conditions de vie en Irak ou en Syrie. Ils y ont connu la guerre, une certaine exaltation. Quel est, dès lors, leur état d'esprit au retour ?

**M. Romain Sèze.** – L'état d'esprit varie selon les individus. Certains sont abattus et traumatisés. D'autres au contraire sont très fiers.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Je vous remercie.

**Audition de Mme Madeleine MATHIEU, directrice de la protection judiciaire et de la jeunesse au ministère de la justice, Mme Delphine BERGERE–DUCOTE, chargée de la mission nationale de veille et d'information et M. Jean MENJON, adjoint au directeur inter-régional Ile de France et Outre-Mer**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 16 h 25.*

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de Mme Nadia Remadna, présidente de l'association La brigade des mères (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

**Audition de M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice, M. Pierre Maitrot, sous-directeur de la sécurité pénitentiaire, M. Benoît Fichet, son adjoint, et Mme Charlotte Hemmerdinger, chef du bureau central du renseignement pénitentiaire (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 17h35.*

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de M. Romain Caillet, journaliste (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

**Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 19h05.*

**Jeudi 5 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 11h10.*

**Audition de M. Nicolas Roche, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et M. Patrick Maisonnave, ambassadeur chargé de la stratégie internationale de lutte contre le terrorisme (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 12h45.*

*La réunion est ouverte à 16h30.*

**Audition de M. Wassim Nasr, journaliste à France 24, spécialiste des mouvements djihadistes (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 17h25.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 9 AVRIL ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Jeudi 12 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle ½ Clemenceau - Côté vestiaire

- Examen de la proposition de résolution européenne sur la réforme de la Politique agricole commune et avis politique du groupe de suivi (en commun avec la commission des affaires européennes) (captation vidéo).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi de M. Rémy Pointereau et de M. Martial Bourquin sur la revitalisation des centres-villes et des centres bourgs (sous réserve de son dépôt et de son envoi à la commission des affaires économiques).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 846 (A.N., XVe lég.) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (sous réserve de sa transmission).

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

*à 9 h 30 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les textes suivants :
  - . projet de loi n° 468 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure) ;
  - . projet de loi n° 597 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture (M. Joël Guerriau, rapporteur) ;
  - . projet de loi n° 303 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (M. Olivier Cadic, rapporteur).

*à 10 heures :*

- Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine, sur la loi de programmation militaire 2019-2025

*à 11 h 15 :*

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration, sur la loi de programmation militaire 2019-2025.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Valérie Albouy de l'INSEE et de Mme Hélène Périvier de l'Observatoire français des conjonctures économiques sur les politiques de lutte contre la pauvreté.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 10 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 10 avril 2018**

*de 9 heures à 10 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à l'ensemble des sénateurs, au public et à la presse

- Audition de M. Thierry Dallard, candidat pressenti pour exercer les fonctions de Président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris, conformément à l'article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen du rapport d'information de Mme Nelly Tocqueville, Présidente du groupe de travail « Lutte contre la pollution de l'air ».

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 307 (2017-2018) visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul d'un trait de côte.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 764, AN).

*à 15 heures*

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Anne Hidalgo, Maire de la Ville de Paris, sur le thème de la pollution de l'air.

### **Commission des finances**

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

*à 9 h 30 :*

<p>- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 227 (2017-2018) autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en oeuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires.</p>
--

- Désignation des membres pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du 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.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 376 (2017-2018) présentée par Mme Marie-Pierre de la Gontrie et les membres du groupe socialiste et républicain, renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy ».

*à 10 h 30 :*

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe de M. Alain Quinet, inspecteur général des finances et président de la commission sur la valeur tutélaire du carbone, M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor et M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur les impacts de la montée en charge de la contribution climat énergie (« taxe carbone »).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 10 avril 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur le texte n° 395 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 334 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence (procédure accélérée) (rapporteur : Mme Catherine Troendlé).

- Examen des amendements sur le texte n° 397 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 314 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'élection des représentants au Parlement européen (rapporteur : M. Alain Richard).

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 714 (A.36N., XVème lég.), pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté.

- Examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 388 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant transposition de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 9 avril 2018, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Bonhomme et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 260 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 9 avril 2018, à 12 heures

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 12 avril 2018**

*à 8 h 30*

Salle Clemenceau vestiaire

*à 8 h 30 :*

- Proposition de résolution européenne de Mme Catherine Morin Desailly sur la régulation des objets connectés et le développement de l'internet des objets en Europe : rapport de M. André Gattolin.

*à 9 h 30 :*

- Réforme de la politique agricole commune : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de suivi (en commun avec la commission des affaires économiques). (captation vidéo).

**Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure**

**Mardi 10 avril 2018**

*à 14 heures*

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

*à 14 heures :*

- Audition du Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et du Dr Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé par la Cour de Cassation.

*à 15 h 15 :*

- Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique.

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique**

**Mardi 10 avril 2018**

*à 14 h 15*

Salle Médicis

*à 14 h 15 :*

- Audition de M. Mohamed Sifaoui, journaliste-écrivain-réalisateur, dirigeant de la société Terromag.

*à 15 h 15 :*

A huis clos

- Audition de Mme Muriel Domenach, Secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 15 heures*

Salle n° 245

A huis clos

*à 15 heures :*

- Audition de M. Hakim El Karoui, président de VOLENTIA.

*à 16 heures :*

- Audition du Général Serge Cholley, représentant national principal de théâtre de l'opération Chammal de juillet 2016 à juillet 2017.

**Jeudi 12 avril 2018**

*à 11 heures*

Salle RD204

*à 11 heures :*

A huis clos

- Audition de Mme Marie-Anne Lévêque, Secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale, et de M. Xavier Inglebert, préfet, haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint.

*à 15 heures :*

- Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

*à 16 heures :*

- Audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre.

**Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés**

**Mercredi 11 avril 2018**

*à 15 h 30*

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire

- Audition de Mme Véronique Blanchard, Historienne, spécialiste de la justice des mineurs, ancienne éducatrice, enseignante à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse.