

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 6487

- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 6487
- *Contrôle de l'application de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (réforme d'Action Logement) – Communication* ..... 6509

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 6513

- *Situation en Turquie - Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie (sera publiée ultérieurement)* ..... 6513
- *« Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)* ..... 6513
- *Questions diverses*..... 6513

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6515

- *Proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964 - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6515
- *Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise -Examen du rapport pour avis*..... 6521
- *Audition du Pr. Sophie Caillat-Zucman en vue de sa reconduction à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine, (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique)*..... 6529
- *Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'Agence de la biomédecine* ..... 6534
- *Proposition de loi relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées - Procédure de législation en commission (Articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6543

### COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 6555

- *Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – Examen du rapport pour avis*..... 6555

- *Communications diverses*..... 6565

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 6567**

- *Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission*..... 6567
- *Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen d'un amendement du rapporteur*..... 6586

**COMMISSION DES FINANCES..... 6589**

- *Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6589
- *Recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)*..... 6609
- *Rapport relatif au budget de l'État en 2017, certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017 et avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques*..... 6609

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 6629**

- *Proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 6629
- *Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (sera publié ultérieurement)*..... 6643

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 6645**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires*..... 6645

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 6651**

- *Audition de Mme Marie-France Moneger-Guhomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale (sera publié ultérieurement)* ..... 6651
- *Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure (sera publié ultérieurement)* ..... 6651

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION  
PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES  
INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE ..... 6653**

- *Audition de M. Dominique Chagnollaude de Sabouret, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas..... 6653*
- *Audition de M. Pierre Delvolvé, professeur émérite de l'université de Paris II, membre de l'Institut ..... 6665*
- *Audition commune avec Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de Challenges, et MM. Vincent Jauvert, journaliste à l'Obs, auteur de Les Intouchables d'État, bienvenue en Macronie (Robert Laffont, 2018) et Laurent Mauduit, journaliste à Mediapart ..... 6671*
- *Audition de Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des universités ..... 6684*
- *Audition de M. Marc-Olivier Baruch, directeur de l'EHESS ..... 6691*
- *Audition de M. Hervé Joly, directeur de recherche à l'ENS Lyon..... 6696*
- *Audition de M. Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris (sera publié ultérieurement)..... 6703*
- *Audition de M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour (sera publié ultérieurement)..... 6703*
- *Audition de M. Augustin Romanet de Beaune, Président-directeur général du groupe ADP (sera publié ultérieurement)..... 6704*
- *Audition de M. Thomas Perroud, professeur des universités (sera publié ultérieurement)..... 6704*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS  
..... 6705**

- *Audition de M. Pierre Joxe ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs » ..... 6705*
- *Audition de Mme Geneviève Avenard, Défenseuse des enfants ..... 6711*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE  
ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR... 6721**

- *Table ronde autour de Mme Ida Bost, auteure d'une thèse sur l'histoire des herboristes en France, Pr Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à l'université Paris-Sud, Mme Agnès Le Men, directrice du Conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles (CNPMAI)..... 6721*
- *Audition de M. Claude Chailan, délégué filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM), de FranceAgriMer et de Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective de FranceAgriMer ..... 6733*

- *Table ronde autour de M. Jean Maison, négociant-herboriste, fondateur du Comptoir d'Herboristerie, M. Michel Pierre, herboriste, directeur de l'Herboristerie du Palais Royal et président du syndicat Synaplante, M. Thierry Thévenin, producteur-cueilleur de plantes médicinales, herboriste et botaniste, porte-parole du syndicat des Simples (sera publié ultérieurement)..... 6742*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 JUIN ET A VENIR..... 6743**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de notre collègue Jean-Pierre Moga sur la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, issue des travaux des délégations sénatoriales aux entreprises et aux collectivités territoriales. Neuf articles relatifs aux dispositions fiscales ont été délégués à la commission des finances, et je salue la présence de son rapporteur, Arnaud Bazin. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, représentée par son rapporteur Jean-Pierre Leleux formule un avis sur l'article 7, qui concerne les architectes des Bâtiments de France (ABF). Sont également présents les deux auteurs de la proposition de loi, très attendue par nos territoires : nos collègues Martial Bourquin, membre de notre commission, et Rémy Pointereau.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Merci, tout d'abord, de m'avoir désigné comme rapporteur sur cette proposition de loi qui est une initiative majeure du Sénat. Je mesure toute l'importance de cette mission: dans ces temps à la fois troublés et traversés d'une vague d'optimisme, nous lançons un signal très fort à une France qui se sent oubliée. Je rappellerai d'abord l'origine de cette initiative et le puissant courant de ralliement qu'elle suscite. En juillet 2017, nos deux délégations sénatoriales aux collectivités territoriales et aux entreprises ont décidé d'élaborer un programme national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Au départ, ce combat était très loin d'être gagné car notre pays vivait encore sur sa tendance lourde à surestimer et, une fois de plus, à surtransposer la contrainte européenne de liberté d'installation. Le résultat, avec cette barrière à la fois juridique et mentale, c'est une France, quasiment « championne du monde de la facilité de créer des grandes surfaces, surtout en périphérie. Dans le sillage de cette évolution, ou parallèlement, notre pays a trop souvent cédé à une culture du déménagement des services publics, des installations de santé – pour ne citer que ces exemples - en dehors des centres-villes.

Et pourtant, au final, le travail sénatorial intense et intercommission a débouché sur un succès inédit : un texte - j'allais dire une « boîte à outils » - de 31 articles qui a anticipé le tournant de la jurisprudence européenne du 30 janvier 2018 (arrêt dit « Visser ») et surtout établi un record avec plus de 230 signataires. J'ajoute qu'immédiatement après sa publication, nombre de députés ont présenté, dans la discussion du projet de loi ELAN, des amendements calqués sur cette initiative. Une telle réussite s'explique d'abord par l'importance et le nombre des sujets traités avec, en particulier, le logement, l'animation commerciale, l'équilibre de nos territoires, le poids des contraintes sur les élus de terrain et les distorsions fiscales. Au-delà de ces analyses sectorielles et des intérêts qui s'affrontent, Rémy Pointereau et Martial Bourquin nous ont ralliés à l'idée que les centres-villes et centres-bourgs représentent encore plus que la somme des composantes que je viens d'énumérer : c'est un « enjeu de civilisation ». La meilleure mesure de cet enjeu, ce sont les effets dévastateurs du sentiment d'abandon et de la perte de lien qui résultent de la dévitalisation de nos centres-villes. Économiquement et

socialement, le chiffrage précis de ces dégâts est très difficile – cela nous renvoie au vieux problème de l'évaluation du « Bonheur National Brut ». En revanche, les indicateurs électoraux envoient des signaux très clairs : la montée des extrêmes est très bien corrélée avec les « rideaux baissés » – je ne parle pas seulement des commerces – qui s'accompagnent d'une montée de l'insécurité et du découragement.

Confrontés à un tel défi, il faut rassembler toutes les bonnes volontés et affirmer notre volonté d'articuler les initiatives parlementaires et gouvernementales. Je rappelle que le Gouvernement a présenté en décembre 2017 un programme intitulé « Action Cœur de Ville ». Piloté par le ministre de la Cohésion des territoires, il concerne 222 villes ou binômes de villes sélectionnés le 26 mars 2018, sur proposition du ministre, par un comité national de pilotage. 5 milliards d'euros sur cinq ans seront mobilisés pour les études, l'ingénierie et la mise en œuvre des projets. Ce plan est assorti d'un support juridique qui figure à l'article 54 du projet de loi dit ELAN : un contrat unique et global pour porter chaque Opération de Requalification des Territoires (ORT).

Bien au-delà du champ couvert par le plan gouvernemental, l'initiative sénatoriale vise à proposer des dispositifs pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : pour ces cibles de taille plus petite, il faut une approche particulière. Certes le Gouvernement pourra faire observer que rien n'empêche d'autres villes que les 222 sélectionnées de signer une convention ORT, mais l'intérêt sera très limité puisqu'elles seront en dehors du programme financier de 5 milliards d'euros. À l'évidence, le constat ainsi que les objectifs de ces deux démarches sont donc consensuels et complémentaires et il faut les rassembler sous une bannière commune : je vous suggérerai un amendement qui donne un socle législatif à l'exigence de préservation de la vitalité des centres-villes dans toutes ses dimensions.

J'ai entendu une cinquantaine d'intervenants, qui ont exprimé un enthousiasme quasi unanime sur la proposition de loi, surtout à l'égard de son volet non fiscal. Pour mémoire, les 31 articles du texte se répartissent en trois ensembles : un important bloc fiscal qui sera examiné mardi prochain par la commission des finances sur la base d'une délégation au fond de neuf articles, un volet normatif et institutionnel de seize articles et six articles mixtes sur lesquels les commissions des finances et de la culture émettent un avis.

Pour la plupart des représentants des collectivités territoriales, et tout particulièrement les maires ruraux, cette proposition de loi est une véritable « bouffée d'oxygène ». Les maires des petites communes se sentent aujourd'hui pris en étau entre « l'inertie et l'illégalité » au moment où il leur faut prendre en compte les transformations profondes des attentes et des modes de vie. Cela s'explique bien entendu par l'accumulation des normes et des procédures mais aussi par la tendance de certaines administrations ou de certains agents à les appliquer de façon maximaliste ou tatillonne. Au total, la vélocité de l'action publique locale a beaucoup diminué par rapport aux années 1990 où on pouvait agir plus simplement et plus vite : c'est un paramètre clef et un facteur de découragement pour les élus. L'initiative sénatoriale suscite donc un très grand espoir : elle séduit par sa transversalité mais les maires ruraux craignent que l'audace et le volontarisme de ce texte se heurte à des craintes et des oppositions.

Le bilan global des auditions est cependant plutôt rassurant à cet égard: il s'en dégage un consensus beaucoup plus large que prévu sur le volet non fiscal. Je crois que notre pays souhaite à présent inverser la montée de la complexité et de la paralysie. Bien entendu, je mets à part la question des nouveaux prélèvements : quelques dispositions sont vivement critiquées – comme la taxe sur les livraisons du e-commerce. Pour sa part, le Gouvernement

sort son « joker » : il attend les conclusions du rapport commandé à l'Inspection générale des finances et souhaite reporter le débat à l'examen du projet de loi de finances sur la fiscalisation du commerce électronique et le rééquilibrage entre les différentes formes de distribution.

Pour la mise en œuvre concrète de ce programme sénatorial de revitalisation des centres-villes, il convient de rappeler brièvement la hiérarchie des priorités ainsi que les principaux défis à relever. Je retiens des auditions plusieurs idées directrices. Comme le confirment les meilleurs praticiens, l'essentiel – peut-être plus encore que les financements – est d'abord de mettre la compétence et l'ingénierie à la disposition des territoires qui en ont le plus besoin. La question foncière est également vitale et on constate, dans ce domaine, de très grandes inégalités entre les territoires. Ceux qui sont dépourvus d'établissements publics fonciers (EPF) seront renvoyés à eux-mêmes et c'est pourquoi l'article 24 de la proposition de loi mobilise statutairement les établissements locaux et de l'État sur la question des centres-villes. La revitalisation dépendra aussi et surtout de la capacité à mobiliser des opérateurs privés dans le secteur du logement et du tertiaire : les dispositions relatives à l'attractivité fiscale et à la simplification des normes prennent ici tout leur sens. Pour donner aux petits centres-villes un avantage comparatif par rapport aux métropoles où la croissance se diffuse beaucoup plus facilement, il faudrait accorder aux territoires en difficulté une priorité pour des innovations majeures : par exemple, y déployer la 5 G en premier. Enfin, la présence des maisons de santé ou les hôpitaux en cœur de ville sont des éléments fondamentaux de choix résidentiel pour les familles avec des jeunes enfants ou les personnes âgées.

J'en viens à l'examen plus précis de l'ensemble des articles pour vous annoncer les modifications que je vous soumettrai. L'article 1<sup>er</sup> vise à créer une faculté de recours à des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation « OSER » de certains centres-villes et centres-bourgs. Cet article fournit également des critères de délimitation du périmètre de ces interventions. C'est la pierre angulaire de cette proposition puisque qu'il détermine l'application de plusieurs régimes dérogatoires et de mesures exceptionnelles. Je vous suggérerai plusieurs amendements pour étendre, compléter et préciser ce dispositif, sur la base de trois idées. Tout d'abord, donner un socle commun à l'ensemble des 31 articles de ce texte et à toutes les initiatives qui poursuivent un objectif similaires ; j'y reviendrai plus précisément lors de l'examen des amendements mais je vous précise ici qu'à mon sens, il est impératif de mentionner, comme condition essentielle de la revitalisation un effort particulier en matière de sécurité publique. Ensuite, je vous propose de mieux prendre en considération, dans les critères d'identification des centres-villes et centres-bourgs pouvant bénéficier d'une opération de sauvegarde, l'artisanat, l'animation culturelle et l'attractivité touristique. Enfin, il me semble utile d'étendre le périmètre des opérations de sauvegarde pour les villes de moins de 10 000 habitants tout en conservant, pour les autres, le plafond prévu à l'article 1er : « 4 % de la surface urbanisée de chaque commune concernée ».

L'article 2 propose deux mesures. La première est de créer une Agence nationale des centres-villes et centres-bourgs. Certains intervenants ont bien entendu, et ils n'ont pas tort, critiqué l'« agencification » de l'État et la multiplication des organismes plutôt que de recourir à l'existant. Cependant, sur le principe, le besoin d'ingénierie des petites communes est unanimement reconnu. Ne subsiste donc que la question des modalités et, sur ce point, la solution la plus logique serait de créer un département dédié aux centres-villes dans la future agence nationale de cohésion des territoires : comme celle-ci n'en est qu'au stade de la préfiguration, cet article propose une solution d'attente parfaitement cohérente. L'article 2 étend par ailleurs, aux centres-villes faisant l'objet d'une convention « OSER », le champ d'intervention de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des

espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), pour l'instant limité aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. C'est une mesure de bon sens : a priori, la principale objection pourrait venir de Bercy car cette extension appelle un renforcement des effectifs et des moyens de l'EPARECA qui est une petite structure : pour vous donner un ordre de grandeur, 60 millions d'euros seraient nécessaires pour prendre en charge 30 centres-villes supplémentaires.

L'article 4 s'inspire d'expériences réussies pour repeupler et vivifier le centre-ville. Il prévoit de mettre fin aux baux commerciaux « tout immeuble », qui ont eu pour effet de vider les étages de leurs locataires. Il interdit également de condamner les issues aux étages, avec, à titre de sanction, la constatation automatique de l'abandon manifeste d'une partie d'immeuble et l'application de la taxe annuelle sur les logements vacants. Cet article apparaît, sur le terrain, comme une nécessité d'intérêt général, mais, bien entendu, les élus feront tout leur possible pour accueillir dans les meilleures conditions les commerçants et artisans qui, comme les boulangers, ont souvent besoin d'un logement juste au-dessus de leur lieu de travail.

L'article 5 vise à favoriser le maintien des services publics en centre-ville avec un droit d'information des élus et une procédure pour que ceux-ci puissent exprimer leur opposition. Cet article s'attaque donc à une des principales causes de fragilité des centres-villes et je vous propose de le soutenir sans réserve. Je précise que sont également concernés la fermeture ou le déménagement des « organismes chargés d'une mission de service public », ce qui peut, en théorie, concerner les chambres consulaires qui auront alors la possibilité d'expliquer aux élus les motifs de leur décision.

L'article 6 propose une expérimentation visant à alléger le poids des normes dans les centres-villes et centres-bourgs intégrés à un périmètre OSER. C'est un article fondamental et parfaitement consensuel. Économiquement, on ne répètera jamais assez que la ruralité a absolument besoin d'un desserrement raisonné du carcan de normes. Je m'arrête un instant sur l'aspect juridique de cet article qui propose des dérogations dans un champ très large. On pourrait, dans un premier temps, craindre une éventuelle censure par le juge constitutionnel pour un motif très souvent utilisé : l'« incompétence négative », qui sanctionne l'imprécision d'un texte. C'est ici qu'il faut saluer la rédaction très bien bordée de cet article qui procède d'une analyse subtile de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. En effet, l'incompétence négative n'est invoquée que si l'imprécision du texte risque de porter atteinte à un droit protégé par une norme supra-législative. Or le texte écarte ce risque de non-conformité en excluant du champ de la dérogation toutes les règles – internationales ou constitutionnelles - qui s'imposent au législateur. Les normes de sécurité sont, par ailleurs, sanctuarisées : il faut s'en féliciter. Le représentant de la Fédération des pompiers de France a confirmé que l'habitat ancien de centre-ville nécessite une vigilance particulière. En l'absence de réglementation, la Fédération travaille sur une démarche au cas par cas pour prévenir les risques avec une labellisation des immeubles.

L'article 7 concerne les protections patrimoniales et le rôle de l'architecte des Bâtiments de France (ABF). À mon sens, plus un sujet est passionnel et plus le législateur doit l'examiner avec sagesse et réalisme. La proposition initiale comporte quatre principales idées : l'harmonisation des décisions des ABF, la prise en compte, par les ABF, des contraintes financières qui s'imposent aux centres-villes en difficulté, l'insertion précoce de leur action dans la délimitation du périmètre des opérations de revitalisation et enfin, si l'ABF n'a pas formulé ses prescriptions en amont, une possibilité de surmonter les blocages par une possibilité de recours à un avis simple. À la suite de discussions approfondies, nous sommes

parvenus à un *modus vivendi* : faire confiance aux ABF pour qu'ils interviennent en amont, ce qui amène à renoncer à l'avis simple tout en préservant les idées d'harmonisation et de réalisme financier. Trois raisons militent en faveur de cette solution. D'abord, elle préserve l'équilibre de la législation en vigueur à laquelle notre commission de la Culture est très attachée. Ensuite, si vous acceptez d'introduire, à l'article 1<sup>er</sup>, une obligation nationale de préserver la vitalité des centres-villes, cette injonction du législateur s'adressera non seulement à l'ABF mais aussi au préfet de région qui prend la décision finale en cas de recours. Enfin, il convient de rappeler que les normes patrimoniales permettent de bénéficier des incitations fiscales dites « Malraux ». Nous avons, de ce point de vue, tout intérêt à en maintenir le principe dans les petits centres-villes et centres-bourg car cela ouvre la voie au redéploiement du dispositif Malraux sur les territoires qui disposent de moyens beaucoup plus faibles que les métropoles. J'ai pu vérifier la solidité de cette piste fiscale au cours des auditions.

L'article 8 débaptise le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) et le recentre sur la revitalisation commerciale en centre-ville. La démarche apparaît logique, car le législateur a progressivement élargi les missions du Fisac, tandis que les crédits ont considérablement diminué pour atteindre une douzaine de millions d'euros. La proposition de loi déconcentre et décentralise la procédure d'attribution des aides. C'est un point fondamental, car à l'heure actuelle tous les dossiers remontent à Bercy : le temps, l'énergie et les sommes consacrées à l'élaboration des dossiers – qui atteignent parfois un peu moins du tiers de l'aide espérée – sont devenus inacceptables. Cet article 8 va cependant très loin en rendant éligibles aux aides les seules communes signataires d'une convention de sauvegarde. Je suggère de leur réserver une priorité plutôt qu'une exclusivité absolue, en préservant des possibilités d'aides aux villes et bourgs dépourvus de moyens. Les maires ruraux ont également raison de plaider pour la préservation du réseau des stations-service indépendantes car c'est souvent « pour faire le plein » de carburant que le consommateur va dans les grandes surfaces de périphérie : ils nous demandent de ne pas oublier que la fermeture d'une petite station-service est souvent le déclencheur de la dévitalisation.

L'article 10 prévoit de créer un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes, essentiellement pour rassurer les propriétaires. L'idée semble aventureuse aux non-spécialistes mais elle séduit dans certains ministères et les experts de la Caisse des dépôts envisageraient de soutenir de tels projets en apportant une « garantie au fonds de garantie ». Je suggère donc d'approuver cette disposition, d'autant qu'elle s'appuiera logiquement sur une vérification des compétences et de la qualité du projet des commerçants qui pourraient en bénéficier.

L'article 11 propose un nouveau contrat de dynamisation liant un propriétaire à un exploitant commercial. Certains font observer qu'il soulève, de manière sous-jacente, toute la problématique du bail commercial. Certes, le rapport Rueff-Armand de 1960 sur « les obstacles à l'expansion économique » estimait que la législation française des baux commerciaux, qui permet le renouvellement indéfini du bail, est un frein important aux réaménagements de structures et à l'établissement des jeunes. Dans l'immédiat, nul ne songe à remettre en cause le bail commercial qui vient d'être rénové et qui protège les commerces rentables à long terme. Il s'agit plutôt de créer un cadre juridique facultatif et adapté à de nouvelles formes de commerces : « boutiques à l'essai », « boutique éphémères », « pop-up store ». Cet article témoigne de la volonté du Sénat de conjuguer revitalisation et innovation.

La proposition de loi comporte également un important volet relatif à l'urbanisme commercial, visant à corriger certains effets pervers de la législation ou des pratiques des instances chargées de délivrer les autorisations d'exploitation commerciale.

L'article 13 vise à modifier la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) pour mieux représenter le tissu économique et les élus locaux. À cette fin, d'une part, il intègre le maire d'une des communes limitrophes dans la composition de la CDAC. D'autre part, il réintroduit des acteurs économiques - représentants de la chambre de commerce, la chambre de métiers et la chambre d'agriculture - au sein de la CDAC, sans toutefois leur conférer de droit de vote. Je vous rappelle que la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite LME, les avait fait disparaître en 2008 compte tenu des règles posées par la directive européenne « services » de 2006, et de la volonté de ne pas intégrer des membres qui seraient à la fois « juges et parties ». Sur le fond, la participation aux travaux des CDAC de personnes qui ont des connaissances sur l'environnement économique local est une bonne chose. Cependant, peut-on considérer que la présence des acteurs économiques comme membres de la CDAC n'encoure pas les mêmes critiques qu'en 2008, quand bien même ils n'ont pas de droit de vote ? Il y a là un potentiel risque juridique, mis en exergue au cours des auditions. Je vous proposerai, par un amendement, de ne pas faire rentrer ces représentants parmi les membres de la CDAC, mais en revanche d'exiger leur consultation avant que la CDAC ne délibère.

L'article 14 propose d'abaisser les seuils d'autorisation d'exploitation commerciale. Il vise, d'une part, à soumettre à autorisation de la CDAC les espaces de stockage principalement destinés au e-commerce et, d'autre part, à abaisser, hors du périmètre OSER, de 1 000 à 400 m<sup>2</sup> le seuil d'autorisation d'exploitation commerciale. Ce seuil de 1 000 m<sup>2</sup> serait donc maintenu dans le périmètre OSER, mais le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI pourrait l'abaisser de 1 000 à 400 m<sup>2</sup>. Ce dispositif, dont je partage la finalité, soulève quelques observations. D'abord, s'agissant de l'espace de stockage, je soutiens pleinement le principe d'une autorisation, mais il y aura en pratique certaines difficultés à déterminer si l'espace est « principalement » destiné à l'e-commerce, car de plus en plus, les enseignes font de la distribution « omni-canal » et utilisent les mêmes entrepôts. En outre, on sort quelque peu de l'épure du régime d'autorisation qui vise seulement les espaces de commerce. C'est néanmoins un signal fort, et pour cette raison, j'entends le conserver. Ensuite, on peut se poser la question de l'existence même d'un seuil dans le périmètre OSER. On peut noter que, par rapport au projet de loi ELAN, la position est plus restrictive (absence d'autorisation dans le périmètre ORT). Le choix procède néanmoins d'un équilibre que je n'entends pas remettre en cause à ce stade.

L'article 15 a pour ambition de rendre plus performante l'évaluation des projets d'implantation commerciale en prenant mieux en compte leurs effets sur les territoires. À cette fin, il propose, d'abord, d'instituer un lien de conformité (et non plus de compatibilité) entre le SCOT et la décision d'autorisation d'exploitation commerciale, ensuite, de renforcer la prise en compte de critères de revitalisation commerciale, de coûts supportés par la collectivité du fait de l'implantation notamment en termes d'infrastructures et de transports, en troisième lieu, d'imposer une étude d'impact démontrant les effets concrets du projet ainsi que l'absence de friches existantes en centre-ville susceptible d'accueillir le projet, et enfin d'interdire la délivrance ou cession d'une autorisation à des exploitants illégaux de commerce. Je suis très favorable à ces dispositions, qui imposeront aux CDAC de mieux prendre en compte l'effet des projets sur le commerce de centre-ville ou de centre-bourg.

L'article 16 vise à garantir le respect des décisions des CDAC et sanctionner les cas d'exploitation illicite. Cet article vise, par rapport à l'état du droit, trois objectifs : imposer la délivrance, par un organisme privé habilité par le représentant de l'État dans le département, d'un certificat attestant du respect des conditions de l'autorisation d'exploitation commerciale ; permettre aux agents municipaux de constater le non-respect, au même titre que la DGCCRF ; et enfin, instaurer une obligation (et non plus une faculté) pour le préfet de mettre en demeure l'exploitant illicite de fermer au public ou de modifier sa surface de vente pour respecter l'autorisation ; et de prendre, en cas de mise en demeure restée sans effet, un arrêté ordonnant la fermeture au public assortie d'une astreinte journalière. L'absence de contrôle du respect des autorisations est aujourd'hui l'une des principales difficultés d'application de la législation actuelle. Ces dispositions devraient y remédier.

L'article 17 prévoit de renforcer l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé. Il s'inspire à cet effet des mécanismes prévus pour les installations classées du code de l'environnement, en prévoyant, d'abord un contrôle du préfet sur les dispositions prévues par le propriétaire en vue du démantèlement ou de la remise en état du site. Il vise ensuite à instituer un mécanisme de mise en demeure obligatoire par le préfet, en l'absence de dispositions ou en cas de carence de ces dispositions, et, en cas de mise en demeure restée sans effet, de consignation auprès d'un comptable public de la somme correspondant au montant des travaux à effectuer. En l'absence de travaux dans un délai de trois ans, des travaux aux frais du propriétaire pourront être prescrits d'office. Enfin, cet article prévoit d'interdire la délivrance d'une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale pour un propriétaire qui n'aurait pas respecté ses obligations de démantèlement et de remise en état. Je suis également favorable à ces dispositions, car trop de sites commerciaux sont laissés à l'abandon aujourd'hui. Une remarque cependant : l'interdiction de délivrance d'une nouvelle autorisation risque d'avoir peu d'impact en pratique : d'une part, la procédure d'autorisation est décentralisée, et il n'y a pas de « base centralisée » des décisions, sauf pour celles transmises à la CNAC ; d'autre part, au sein des groupes de la grande distribution, les propriétaires des sites sont souvent des personnes/sociétés différentes.

L'article 18 a pour objet de renforcer la portée des décisions des CDAC. Dans cette perspective. Il prévoit que la CNAC ne peut réformer qu'à l'unanimité de ses membres la décision d'une CDAC, lorsque celle-ci a refusé de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale : dans cette hypothèse, la CDAC peut, à l'unanimité de ses membres, maintenir sa décision qui se substitue alors à celle de la CNAC. Cet article prévoit également l'audition d'un représentant de la CDAC, à sa demande, devant la CNAC avant que celle-ci ne statue. La CNAC étant une instance d'appel et d'harmonisation nationale des décisions des CDAC, il semble assez contestable de créer un mécanisme de substitution de sa décision par celle de la CNAC. L'obligation d'une décision à l'unanimité devrait, en pratique, rendre à elle seule plus difficile la réformation des décisions d'interdiction des CDAC. Cela peut sembler suffisant et, en conséquence, je vous proposerai donc un amendement supprimant cette substitution.

L'article 19 instaure un droit d'opposition du préfet à une autorisation d'exploitation commerciale pour assurer la cohérence avec l'intervention de la puissance publique. Il impose au préfet, en tant que président de la CDAC, d'une part, de donner un avis, rendu public, sur chaque projet présenté et, d'autre part, de s'opposer, par arrêté motivé, à une décision d'autorisation d'exploitation commerciale qui irait à l'encontre des objectifs poursuivis par l'État, via ses engagements financiers, dans la commune ou l'EPCI d'implantation. À nouveau, je partage tout à fait l'objectif : les décisions d'autorisation commerciale ne doivent pas remettre en question des politiques de revitalisation a fortiori

appuyées par l'État. Cela dit, je m'interroge sur le dispositif. Le préfet est aujourd'hui président de la CDAC, mais sans droit de vote. Faut-il pour autant prévoir un droit d'opposition, d'autant que le préfet peut saisir la CNAC en appel ? En outre, le mécanisme de substitution de sa décision à celle de la CDAC est discutable sur le plan des principes, car la décision doit rester collégiale. Je vous proposerai un amendement visant à supprimer ce droit d'opposition et, en contrepartie, à donner un droit de vote au préfet dans la CDAC.

L'article 20 exonère d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville certains types de commerces. Il étend la liste des dérogations actuelles : d'abord aux magasins de ventes de produits alimentaires en circuit court de moins de 1 500 m<sup>2</sup>, ensuite aux projets d'implantation sur des friches commerciales « en centre-ville », d'une surface de vente de moins de 1 500 m<sup>2</sup>, et enfin, dans le périmètre OSER, aux surfaces de ventes créées dans le cadre d'une opération immobilière « mixte » - commerce/logements - à condition que la surface de vente soit inférieure au quart de la surface de plancher des logements. Une observation : si la notion de friche commerciale est juridiquement définie par le code général des impôts, celle de centre-ville ne l'est ni par un texte en vigueur, ni par la présente proposition de loi. Déterminer quelle opération sera éligible ou non en pratique à cette exonération sera difficile... Mais la notion est déjà utilisée au même article pour les gares... Maintenons-la !

L'article 21 institue des moratoires locaux d'implantation de nouvelles activités commerciales dans des zones en difficulté. À cette fin, il donne au préfet le pouvoir de refuser l'enregistrement ou de suspendre l'examen d'une demande d'autorisation d'aménagement commercial en vue d'une implantation sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI signataire d'une convention OSER, mais hors du périmètre OSER, pendant une durée d'un an, renouvelable dans la limite de la durée de la convention OSER. Saisi par une commune ou l'EPCI signataire de la convention OSER, il s'agirait d'une obligation pour le préfet. Le texte prévoit également la faculté, pour le préfet, d'étendre, à son initiative ou à celle d'un maire ou président d'EPCI « à d'autres communes du département », hors périmètre OSER, le refus d'enregistrement ou la suspension d'examen, si les projets concernés sont de nature à mettre en péril des conventions OSER.

La mise en place d'un moratoire est une mesure effectivement souhaitable, et un système de refus/suspension semblable est d'ailleurs également prévu dans le projet de loi ELAN. Le dispositif proposé suscite néanmoins une observation : il ne prévoit pas la consultation des communes/EPCI concernés, ce qui serait souhaitable afin que le préfet agisse en toute connaissance de cause. Je proposerai donc un amendement en ce sens.

L'article 22 propose de rendre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoire et prescriptif. Pour ce faire, il vise, d'une part, à rendre obligatoire, au sein du SCOT, la définition d'un DAAC, tout en étendant son objet aux impacts sur le commerce de centre-ville ; d'autre part, il prévoit d'imposer au DAAC de préciser, outre les conditions d'implantation des commerces, les types d'activité et les surfaces de vente. Je comprends la philosophie du dispositif et la partage pleinement. Mais la mesure proposée soulève deux observations : en premier lieu, alors que le SCOT est un document d'orientation, le DAAC – intégré au Document d'orientation et d'objectifs du SCOT – serait lui prescriptif. L'articulation au sein d'un même document d'urbanisme n'est pas forcément évidente ; en second lieu, définir les types d'activité et les surfaces de vente autorisées au sein du DAAC impliquera une grande dextérité juridique : il faudra ainsi à chaque fois justifier précisément, au regard de la récente jurisprudence de la CJUE, dans quelle mesure ses prescriptions sont justifiées et proportionnées au regard du motif impérieux

d'intérêt général qu'est la préservation d'une activité commerciale de centre-ville. Pour éviter une censure, les collectivités devront donc être bien accompagnées juridiquement.

Enfin, les articles 23, 24 et 25 sont consensuels et n'appellent pas de remarques particulières. Ils visent à spécifier l'impératif de la prise en compte des centres-villes et centres-bourgs par les programmes locaux de l'habitat (c'est l'article 23), par les Établissements Publics Fonciers locaux et de l'État (article 24) et par le fonds national des aides à la pierre (FNAP).

J'en ai terminé pour cette présentation des grandes lignes de mon rapport sur ce texte dont les auteurs méritent un hommage appuyé.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous félicite, cher collègue, pour la grande qualité de votre premier rapport !

**M. Rémy Pointereau, co-auteur de la proposition de loi.** – Je vous remercie, madame la présidente, de m'avoir convié à la réunion de votre commission. Je salue également le travail réalisé par le rapporteur. Ce texte fait l'objet d'une forte attente des territoires ; il est porteur d'un enjeu de société, ce qui explique le nombre considérable de signataires. Le précédent record sénatorial, atteint en 1997 par une proposition de loi agricole de notre ancien collègue Gérard César, s'établissait à 212 signataires. Notre initiative a, par ailleurs, reçu le soutien de l'Association des maires de France (AMF), de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), de l'Association des petites villes de France (APVF) et d'associations de commerçants.

Nous avons, avec Martial Bourquin, débuté nos travaux au mois de mai 2017, avant la nomination de Jacques Mézard au Gouvernement : notre proposition ne s'est en conséquence pas imposée en concurrence de la sienne, que porte l'article 54 du projet de loi ÉLAN. Le Sénat, représentant des collectivités et des territoires, l'a seulement anticipée. À la différence des opérations de requalification des territoires (ORT) ou des opérations de revitalisation, notre proposition de loi traite l'ensemble des problématiques, en particulier commerciales, des centres-villes et centres-bourgs, afin que les mêmes difficultés ne réapparaissent pas cinq ans après une opération qui s'avèrerait trop ciblée. À titre d'illustration, le e-commerce, dans la mesure où les géants du numérique bénéficient d'une fiscalité favorable, représente une concurrence déloyale pour les commerces de centres-villes. Or, ses effets, comme ceux de la multiplication des grandes surfaces en périphérie, ne sont pas traités dans le cadre des ORT. De plus, il convient de prendre en considération le poids des normes liées à l'urbanisme commercial et les inégalités de coûts entre commerces de centres-villes, en périphérie et e-commerce.

Quelles villes souhaitons-nous demain ? Des centres-villes vides, à l'américaine, ou commercialement, culturellement et socialement vivants ? La dévitalisation ne se limite pas aux 222 villes sélectionnées au sein du programme Action cœur de ville ; 700 cités pourraient être concernées sur le territoire national. Je n'ai aucun état d'âme à fiscaliser les géants du numérique – la proposition de loi prévoit d'ailleurs que seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros seront concernées – pour financer la renaissance de nos territoires !

Trois articles, nous en sommes conscients, soulèvent davantage de difficultés, qui ont, en partie, été réglées par des discussions en amont de votre réunion. Ainsi, avec Jean-Pierre Leleux, nous avons trouvé un compromis sur l'article 7 relatif aux ABF. J'espère que

nous ne le remettrons pas en cause car il convient de ne pas trop freiner les projets de rénovation. Il en va de même des dispositions relatives aux CDAC, sur lesquelles, avec Martial Bourquin, je suis ouvert à la discussion.

En conclusion, mes chers collègues, notre proposition de loi est un texte décentralisateur, *a contrario* du dispositif des ORT. Faisons confiance aux élus et à l'intelligence des territoires !

**M. Martial Bourquin, co-auteur de la proposition de loi.** – Avec Rémy Pointereau, nous avons travaillé sur ce texte pendant neuf mois. C'est un peu notre enfant... Je tiens à remercier notre rapporteur. Le Sénat est le représentant des territoires ; il doit relayer les attentes des élus. Soit on s'occupe uniquement de quelques métropoles, soit on s'occupe de tout le territoire... Notre ambition est que toutes les communes qui le souhaitent puissent se doter d'un périmètre OSER. Depuis des années prévaut une culture de la périphérie : les villes se sont étirées, dilatées, délimitées. Il importe de redensifier, de rendre leur attractivité aux centres-villes, tout en respectant leur patrimoine. Les services publics doivent rester dans les centres mais l'État, malheureusement, dans ce domaine, ne montre pas l'exemple.

Selon certains, on ne pourrait rien faire. Nous disons à l'inverse qu'on peut agir si l'on s'attaque au cœur du problème : le renforcement des centralités. La question de la fiscalité est ici cruciale : investir en centre-ville coûte trop cher et cela s'ajoute au poids des normes, à l'absence de parkings, etc. Le centre-ville est ainsi défavorisé par rapport à la périphérie. Il faut donc donner la possibilité aux maires qui le souhaitent d'alléger la fiscalité dans leur centre-ville. Nous avons reçu les représentants des chaînes de grandes surfaces. Beaucoup disent qu'ils n'en construiront plus, en rappelant que leur chiffre d'affaires a baissé de 4 % cette année. Nos propositions les intéressent. Et comme l'a souligné le rapporteur, nous devons prendre les problèmes à bras-le-corps si l'on veut éviter la montée des extrêmes. Est-il audacieux de vouloir taxer les géants d'internet, les GAFAs ? Nous devons avoir le courage de le faire. Enfin, tirant les leçons de ce qui s'est passé aux Pays-Bas, nous souhaitons taxer l'artificialisation des terres. Notre projet est donc équilibré et réaliste.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – La commission des finances n'examinera le texte que le 5 juin. Elle n'est pas opposée à une taxation des GAFAs. Au contraire, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, elle avait proposé, par exemple, de taxer les locaux de stockage du e-commerce et les *drive*. Sa proposition n'a pas été adoptée. Nous nous sommes aussi prononcés pour augmenter les prélèvements sur le commerce des données réalisé par les GAFAs.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – La commission de la culture a examiné l'article 7. Il vise à concilier deux objectifs louables qui s'opposent depuis maintenant soixante ans : d'une part, le souhait des maires de redynamiser leurs centres-villes en réalisant des opérations d'urbanisme, et, d'autre part, l'exigence de protection patrimoniale. Nous pensions avoir trouvé un bon équilibre avec la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite LCAP. L'article 7 de la proposition de loi, dans sa version initiale, prévoyait qu'une directive nationale élaborée conjointement par les ministres chargés du patrimoine et de l'urbanisme - c'est-à-dire deux ministères qui ont historiquement des difficultés à collaborer – permettrait de déroger, dans les périmètres OSER, aux règles patrimoniales. D'un point de vue juridique, j'observe qu'il ne paraît pas acceptable que des règles prises de manière unilatérale puissent se substituer à des documents de protection patrimoniale : le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et le

plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), qui sont élaborés dans le cadre d'une procédure transparente, font l'objet d'un accord entre les élus, l'État, les citoyens et les acteurs du patrimoine, après enquête d'utilité publique et constituent des documents opposables annexés au plan local d'urbanisme.

Je ne sous-estime pas les conflits entre les élus et les architectes des Bâtiments de France. La commission de la culture a plutôt souhaité faciliter le travail de concertation en amont de la définition du périmètre OSER. En amont, les ABF devront ainsi porter à la connaissance du maire ou de l'autorité compétente l'ensemble des servitudes opposables dans le périmètre prévu. L'ABF sera ainsi associé en amont. Dans ce cadre, nous maintenons son avis conforme. Depuis plusieurs années, il faut reconnaître que les ABF sont de plus en plus conciliants. En supprimant leur avis conforme, on placerait d'ailleurs le maire en première ligne. Je connais des élus qui sont parfois contents de s'abriter derrière les avis de l'ABF...

L'article prévoit aussi que l'ABF devra prendre en compte les contraintes financières ou les besoins en logements dans son avis. Cela crée un risque de contentieux : il se trouvera toujours quelqu'un pour estimer qu'un ABF n'a pas assez tenu compte de ces dimensions. Il conviendrait de préciser la rédaction sur ce point. Je voulais enfin remercier les auteurs de la proposition de loi et le rapporteur de leur écoute. Il s'agit d'un texte de compromis.

**Mme Françoise Férat.** – Nous sommes unanimes à déplorer la disparition des activités dans les centres-villes et l'ensemble de la proposition est vitale à cet égard. Par ailleurs, Jean-Pierre Leleux a bien présenté l'article 7. Nous avons trouvé un équilibre dans le cadre de la loi LCAP de 2016 entre la protection du patrimoine et les exigences de l'économie et de l'urbanisme et ce texte a été adopté à la quasi-unanimité. Un des enjeux du texte est le rôle des ABF et le mot clef doit être celui de confiance. Les ABF ont un rôle de soutien et de conseil auprès des maires. Nous avons besoin de centres vivants. Je suis convaincue que le patrimoine permettra de conforter leur attractivité, de développer le tourisme, de donner envie, comme le chantait Johnny Halliday, d'y vivre ou de s'y s'arrêter.

**Mme Noëlle Rauscent.** – L'état de délabrement de nos centres-villes et centres-bourgs représente un défi majeur pour la cohésion et le développement de nos territoires. Ce sujet qui nous concerne tous doit être placé au-dessus des clivages partisans. Plusieurs mesures vont dans le bon sens, comme la suppression de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dans les zones OSER, la réduction des normes pour les entrepreneurs ou la taxe contre l'artificialisation des terres. Je salue le travail réalisé par les auteurs de la proposition de loi et par notre rapporteur. Néanmoins, le groupe LaREM est opposé à ce texte. Le dispositif OSER entre en contradiction avec les opérations de revitalisation du territoire définies à l'article 54 de la loi ÉLAN. La signature du préfet est inévitable pour assurer la cohérence des projets ; c'est pourquoi le dispositif ORT nous paraît préférable. Le foisonnement de nouvelles taxes est contraire aux engagements du Président de la République. Concernant l'équité fiscale entre magasins physiques et commerces en ligne, une mission de l'Inspection générale des finances a été annoncée et il faut en attendre les résultats. Enfin, nous ne partageons pas l'intégralité du diagnostic. La création de centres commerciaux n'est pas l'unique facteur de la dévitalisation des centres-villes. N'oublions pas la démographie, le taux de chômage, l'inadéquation du parc immobilier, etc. Le projet de loi ÉLAN défend une approche pragmatique de la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Il est perfectible, et les députés ont déjà amélioré la rédaction pour assouplir l'obtention des AEC ou élargir le champ d'intervention de l'EPARECA aux ORT. Enfin, je vous rappelle que c'est à la demande du Sénat que la conférence de consensus a été mise en place. Soyons raisonnables. Plutôt que de multiplier les textes similaires, enrichissons celui du Gouvernement !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous n’y manquerons pas.

**M. Laurent Duplomb.** – Je regrette la position du groupe LaREM : nos collègues semblent considérer que tout ce qui n’émane pas d’eux est inutile ou médiocre. À ce rythme, il faudrait supprimer le Sénat et l’Assemblée nationale et laisser En Marche décider seule...

Je propose plusieurs améliorations à ce texte. Tout d’abord, il faudrait supprimer l’avis conforme des ABF. Lorsque les ABF se comportent un peu comme des « ayatollahs », les maires ne peuvent plus faire avancer leurs projets. Il est également inadmissible que les ABF soient consultés lorsque l’on fait une demande pour obtenir une subvention au titre de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR). Ils devraient être consultés après, uniquement sur les documents d’urbanisme.

Il n’est pas normal d’appliquer le même tarif pour la redevance d’archéologie préventive dans des villes de 500 habitants ou de 100 000 habitants, quels que soient l’emplacement du terrain et le prix du foncier. Pour des fouilles sur des surfaces de plus de 3 000 mètres carrés, le propriétaire doit payer une partie des fouilles et leur coût est le même selon que le prix du foncier est plus ou moins élevé : ce n’est pas normal.

Enfin, il faut laisser les élus locaux choisir leur destin : imposer de faire figurer le DAAC dans les SCOT ne va pas dans ce sens !

**Mme Cécile Cukierman.** – Je salue le travail des auteurs de ce texte et de notre rapporteur. Face à l’hypermétropolisation qui fragilise nos territoires et provoque l’abandon de certaines zones, il est essentiel de redonner aux élus locaux les moyens de se saisir de cette problématique des volets fermés et de développer leurs territoires. On doit faciliter l’action des élus pour réhabiliter les logements, faciliter le retour des commerces dans les centres et limiter leur développement en périphérie, même si l’essor des grandes surfaces a été accompagné par les élus pendant des décennies et n’est pas simplement le fait des grandes chaînes commerciales... Je soutiens les orientations de ce texte. Toutefois, il restera des différences entre les centres-villes des petites villes et ceux des petits villages ou des communes de montagne qui ne pourront être réglées uniquement par cette loi. Un débat de société est nécessaire pour déterminer ce que l’on attend de nos centres. Je connais des villages où tout le monde affirmait vouloir conserver la boulangerie. Mais une fois celle-ci sauvée, personne ne va y acheter son pain... Enfin, évitons les caricatures sur les ABF. Le patrimoine est évolutif. Même le patrimoine historique, dont nous héritons, a déjà été partout transformé. Il conviendrait de préciser avec les ABF que leur rôle est de préserver le patrimoine, d’éviter les dégradations, et non de figer le développement des territoires.

**M. Joël Labbé.** – Je salue à mon tour le travail des auteurs de ce texte et de notre rapporteur. Nous nous efforçons de rattraper une situation provoquée par un certain mode de développement. Pourtant, depuis des années, la sonnette d’alarme a été tirée. Quel gâchis ! J’ai beaucoup apprécié les auditions du groupe de travail. J’ai, en particulier, été frappé par la richesse des réflexions exprimées lors de l’audition des aménageurs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C’est vrai !

**M. Joël Labbé.** – Comment a-t-on pu en arriver là ? Nous sommes entraînés dans un mode de développement débridé. Si nous ne le reconnaissons pas, nous continuerons à bricoler pour rattraper la situation. Il en va de même pour l’agriculture et l’alimentation où le

débat est ouvert. Serons-nous capables de reconnaître le gâchis, et de prendre en compte la situation de nos agriculteurs ainsi que de nos filières ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Notre modèle est perfectible mais reconnaissons qu'aujourd'hui, plus personne ne meurt de faim en Europe...

**M. Joël Labbé.** – Veut-on continuer dans la voie de cette agriculture industrielle ? Un état des lieux s'impose. On ne pourra revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs dans les territoires ruraux qu'en revenant à une agriculture paysanne, centrée sur les territoires avoisinants, et en favorisant les filières de proximité. De même, les voyants sont au rouge pour la présence des services publics dans les centres-villes, mais ceux-ci continuent à fermer en raison de l'austérité. Sur tous ces points, la situation appelle des mesures urgentes.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Notre rapporteur a su respecter la volonté des auteurs de la proposition de loi et ce texte est attendu dans les territoires. Les présidents de l'AMF et de l'AMRF ont d'ailleurs exprimé leur satisfaction. Cette initiative qui porte sur l'aménagement du territoire doit dépasser les clivages partisans. Je formulerai cependant deux remarques.

La règle des 4 % sur le périmètre des OSER me semble un petit peu rigide, car les situations sont très diverses. Il me semble par ailleurs compliqué de mettre en œuvre la taxe sur les livraisons. Je rappelle qu'en 2008, lors de l'adoption de la loi de modernisation de l'économie, nous avons fortement augmenté la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) et fléché 100 millions d'euros vers le Fisac. La Tascom rapporte aujourd'hui plus de 730 millions d'euros et si on l'applique aussi au e-commerce, elle rapportera plus d'un milliard d'euros. Ne serait-il pas possible de flécher à nouveau une partie de ce montant vers le Fisac pour remplacer la taxe sur les livraisons ? Je voudrais juste une précision sur un point précis : le e-commerce inclut-il ce que l'on appelait autrefois la vente par correspondance (La Redoute, etc.) ? Enfin, un mot sur l'article 12 qui concerne la transmission des commerces et des entreprises. La proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise, présentée par MM. Claude Nougéin et Michel Vaspard, que vous avez évoquée, sera examinée en séance la semaine prochaine. Nous espérons que la plupart de ses préconisations seront retenues.

**M. Daniel Laurent.** – Cette proposition de loi va dans le bon sens, mais je crains qu'elle ne suffise pas à inverser la tendance tant les dynamiques à l'œuvre sont lourdes. Je me limiterai à trois remarques. Veillons, tout d'abord, avec l'article 2, qui institue une agence nationale pour les centres-villes et les centres-bourgs, à ne pas créer une nouvelle « usine à gaz ». Ensuite, ne rendons pas obligatoire l'intégration des DAAC dans les SCOT : chacun sait à quel point il est difficile d'élaborer et de modifier ces documents. Enfin, je suis favorable à un amendement tendant à assouplir l'article 19 relatif à l'opposition du préfet à une autorisation d'exploitation.

**M. Franck Montaugé.** – Je voudrais réagir à l'intervention du groupe LaREM. Effectivement, ce texte ne réglera pas tous les problèmes, mais il s'agit d'un acte politique majeur. J'attends avec impatience de connaître les intentions du Gouvernement à l'égard de tous les territoires qui ne sont pas des métropoles. Nous avons besoin d'un pacte national de reconnaissance et de développement des ruralités qui traite de l'économie. Je suis, comme Joël Labbé, inquiet des conséquences de la future politique agricole commune sur nos territoires. Or ce qui fait la vie des territoires et conditionne leur revitalisation est la présence humaine et l'activité. Le projet de loi ÉLAN définit 222 cœurs de villes, mais des dizaines de

milliers de bourgs ou de petites communes sont concernés par la problématique de la revitalisation du commerce dans leur centre. Je suis inquiet pour le financement de ces opérations et je rappelle que plus de 20 000 communes ont vu leurs dotations diminuer. Il aurait fallu introduire une péréquation pour tenir compte des capacités contributives des communes. Enfin, j'observe que le patrimoine historique n'est pas proportionnel à la taille des villes : certaines petites communes ont des patrimoines historiques considérables qu'il faut protéger.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – En l'état actuel des discussions à l'Assemblée nationale, le projet de loi ÉLAN ne me paraît pas être l'alpha et l'oméga des politiques d'aménagement du territoire. Il mérite d'être amendé et renforcé, sans idéologie ni dogmatisme. Les propositions de la conférence de consensus du logement n'ont, pour la plupart, d'ailleurs pas été reprises par le Gouvernement. Le seul article qui concerne la revitalisation des centres-villes est particulièrement succinct et il y a matière à l'enrichir. En ma qualité de rapporteur, je m'efforcerai de reprendre toutes les mesures pragmatiques figurant dans cette proposition de loi ou qui seront proposées lors des débats.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'horizon de la discussion en séance publique ne cesse d'ailleurs de reculer...

**M. Alain Duran.** – Le Gouvernement cherche des éléments de langage pour parler de la ruralité et peine à en trouver. Il avait là pourtant un beau sujet, mais je crains qu'il ne passe à côté. Les ORT proposées dans la loi ÉLAN participent d'une autre démarche que les opérations OSER. Le Gouvernement a sorti de son chapeau 222 villes, dans une démarche centralisatrice et qui aboutit à hiérarchiser des territoires : ce n'est pas ainsi que l'on doit concevoir l'aménagement du territoire. À l'inverse, les périmètres OSER sont ouverts à tous, dans le cadre d'une démarche qui fait confiance aux élus : c'est un changement de paradigme. Je soutiens la création d'une agence nationale, car les élus auront besoin d'un soutien d'ingénierie et financier pour mettre en œuvre leurs projets. Il faudra veiller toutefois à ce qu'elle ait les moyens de fonctionner. Enfin, parmi les signataires des conventions OSER, il conviendrait aussi d'associer la région. En Occitanie, la région nous accompagne dans nos démarches et joue son rôle de cofinanceur.

**M. Robert Navarro.** – Je tiens à saluer le travail des auteurs de ce texte et de nos rapporteurs. Je partage une grande partie de leurs analyses, mais je soutiens la position du groupe LaREM, qui est différente. Nous devons faire preuve d'humilité. Ne sommes-nous pas responsables de la situation ? N'est-ce pas les élus qui président les commissions d'urbanisme et délivrent les permis de construire ? Nous sommes donc collectivement responsables. L'action du Gouvernement et cette proposition de loi me semblent complémentaires. C'est un premier pas, mais attention au risque de spéculation : j'imagine que certains vont commencer à acheter des friches dans les centres-villes avec l'espoir de revendre dans quelques années ces immeubles avec de juteux profits grâce aux opérations que nous aurons financées...

**M. Marc Daunis.** – Cette proposition de loi, bien conçue et pragmatique, est importante même si elle ne pourra évidemment pas résoudre toutes les difficultés. Ne ratons pas ce rendez-vous ! Le DAAC doit-il être prescriptif ? Souvent, alors que les élus ont mené des opérations volontaristes pour rénover le centre ancien, on voit fleurir en périphérie une myriade de petits points – une station-service ici, un dépôt de pain là –, autant de lieux ponctuels qui contribuent à diluer la centralité. Les élus n'ont pas la possibilité de bloquer ces initiatives à cause de la liberté du commerce. Or le DAAC le permettrait. Je comprends les

inquiétudes exprimées sur l'articulation du DAAC et du SCOT. En même temps, le DAAC constitue un outil précieux.

Je constate aussi, avec inquiétude, la schizophrénie du Gouvernement qui, d'un côté, met en avant les élus, veut augmenter leur pouvoir, revoir la composition de la CDAC, et, simultanément, donne un pouvoir arbitral exorbitant au préfet, qui présidera la CDAC avec droit de vote, et deviendra, de fait, juge et partie. Il faudra y réfléchir.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Madame Lamure, un de mes amendements répond à votre remarque en ce qu'il assouplit la règle des 4 % pour les communes de moins de 10 000 habitants. Par ailleurs, pour répondre à votre interrogation, le secteur de la vente par correspondance est inclus dans le e-commerce, ce qui est logique. Je comprends les interrogations sur le DAAC, mais ce document est très utile, car il permet de définir les zones de développement économique ou artisanal. Enfin, je propose d'enlever au préfet son pouvoir de veto contre une décision votée unanimement par la CDAC.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Mon amendement COM-8 donne un socle législatif à la revitalisation des centres-villes.

**M. Franck Montaugé.** – Existe-t-il une définition du bourg ? Je vois bien ce qu'est une ville, mais jusqu'où descend-on dans le nombre d'habitants ? J'ai peur que quantité de communes ne soient exclues.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Vous avez raison ; j'étais maire d'une ville de 10 000 habitants ; un Parisien de passage m'a un jour félicité pour mon joli village, mais, pour un Aveyronnais en vacances, il s'agissait d'une ville !

**M. Franck Montaugé.** – Il ne faudrait pas que des communes soient exclues par une définition juridique.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Il n'y a pas de définition dans le texte.

**Mme Viviane Artigalas.** – En région Occitanie, un programme de revitalisation a ciblé les villes de plus de 1 500 habitants. Cela a exclu des communes comme la mienne, qui ne compte que 720 habitants l'hiver, mais qui constitue néanmoins un pôle de centralité, avec un médecin, une pharmacie, et bien plus d'habitants l'été. La région a élargi le programme aux anciens chefs-lieux de canton, mais cela ne suffit pas.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est tout ce que nous détestons au Sénat : des seuils qui excluent et ne permettent pas de tenir compte des spécificités locales. Mais rassurez-vous, dans ce texte, il n'y a pas de définition, donc pas d'exclusion.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Mon amendement COM-9 prend en compte explicitement l'artisanat.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Mon amendement COM-10, quant à lui, prend en compte l'artisanat commercial : boulangeries, charcuteries et pâtisseries...

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Mon amendement COM-11 est celui qui pourrait répondre à la question d'Élisabeth Lamure concernant l'extension du périmètre OSER. Les petites communes ont souvent un habitat disséminé, avec un centre-bourg très petit. En gardant pour ces communes le principe de 4 % de la partie agglomérée, on risque d'obtenir la surface de l'école ou de l'église ! Je propose donc d'autoriser cette extension pour les communes de moins de 10 000 habitants ; mais je suis ouvert au débat : on peut imaginer un seuil à 5 000 habitants. Il est vrai qu'il existe aussi des villages-rues, avec un centre étalé.

**M. Daniel Gremillet.** – Le seuil de 10 000 habitants dans l'objet de l'amendement me pose problème : dans bien des départements, c'est énorme !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mais il ne s'agit que du seuil pour le calcul du pourcentage.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je salue les efforts du rapporteur, mais je serais plutôt favorable à laisser toute liberté aux élus pour définir le périmètre.

**M. Marc Daunis.** – Mais oui !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme ce périmètre entraîne le bénéfice de dispositifs fiscaux, nous devons le restreindre à de petits territoires, sinon, notre texte sera retoqué. Il faut éviter qu'un maire ne choisisse de faire entrer 70 % du territoire de sa commune dans le périmètre OSER.

**M. Martial Bourquin.** – Je suis d'accord avec Élisabeth Lamure. L'opération ne réussira que si le périmètre concerne bel et bien un espace de centralité ; c'est ce que dit le texte : la pharmacie, la boulangerie et quelques activités artisanales...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mais si nous ne votons pas cet amendement, nous conservons 4 % pour toutes les communes.

**M. Martial Bourquin.** – Nous pourrions ajouter une mention laissant la liberté aux élus...

**Mme Élisabeth Lamure.** – Nous pourrions déposer des amendements de séance.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je propose que nous adoptions l'amendement en l'état, quitte à ce que le rapporteur améliore encore le dispositif en séance.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**M. Pierre Louault.** – L'article semble un peu réducteur en ne prévoyant de signatures, pour les conventions OSER, que des communes, des EPCI et de l'empêcher de tourner en rond – j'ai nommé le préfet ! L'amendement COM-3 ajoute les départements, mais on pourrait aussi ajouter les régions, qui apportent des financements.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Avis favorable.

**M. Marc Daunis.** – Avec le transfert de compétences en matière économique, il faut certainement inclure les régions...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – ... qui sont trop grandes !

**M. Marc Daunis.** – En tout cas, si vous intégrez les départements, il faut aussi inclure les régions.

**M. Martial Bourquin.** – Il faut les deux. Les départements sont les principaux financeurs des DETR, mais les régions sont chargées de l'action économique.

**M. Daniel Gremillet.** – N'oublions pas que nous sommes en train de définir les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il faut intégrer les régions.

**Mme Valérie Létard.** – Le département accompagne financièrement les projets, mais c'est à la région qu'a été confié l'aménagement du territoire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous pouvons donc modifier l'amendement en y intégrant la région : l'amendement remplacerait le mot « D' » par les mots « Les départements, les régions et ».

**M. Pierre Louault.** – D'accord !

*L'amendement COM-3, ainsi rectifié, est adopté, ainsi que l'amendement de conséquence COM-12.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

#### **Article 3**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article 3 a été délégué à la commission des finances.

*L'examen de l'article est réservé.*

#### **Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

*Article 5*

**Mme Françoise Férat.** – L'amendement COM-4 officialise l'information du département.

**M. Marc Daunis.** – Il faudrait le modifier par un sous-amendement de cohérence, incluant, là encore, la région, responsable de l'élaboration du SRADDET.

**M. Franck Montaugé.** – Je ne suis pas sûr que ce dernier soit bien nommé dans l'amendement : il me semble que la loi parle de « services au public », et non de « services publics ».

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous votons donc sur un amendement modifié : « Ces informations sont également transmises au Département et à la Région » - cela résout aussi le problème soulevé par notre collègue Franck Montaugé.

**Mme Françoise Férat.** – Soit !

*L'amendement COM-4, ainsi rectifié, est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 6*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

*Article 7*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-2 de M. Leleux, au nom de la commission de la culture, a déjà suscité beaucoup de débats. J'y suis favorable et, par conséquent, je suis défavorable aux trois sous-amendements qui le concernent.

*Le sous-amendement COM-5 n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement COM-6 et le sous-amendement COM-7. L'amendement COM-2 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 8*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-13 élargit le Fisac, dont les 12 millions d'euros doivent financer la revitalisation, en autorisant les communes qui n'ont pas de périmètre OSER à en bénéficier.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Encore faut-il que son montant augmente !

**Mme Élisabeth Lamure.** – C'est une mesure de simplification, qui ne change rien au montant ?

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – C'est cela ; mais cela ne nous empêche pas de souhaiter qu'il augmente.

**M. Martial Bourquin.** – Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, le Sénat avait adopté à l'unanimité une augmentation du Fisac à hauteur de 200 millions d'euros ...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Même le groupe LaREM avait voté pour !

**M. Martial Bourquin.** – L'Assemblée nationale est revenue sur ce point, et il se retrouve à 12 millions d'euros...

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 9**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article 8 a été délégué à la commission des finances.

*L'examen de l'article est réservé.*

#### **Article 10**

*L'article 10 est adopté sans modification.*

#### **Article 11**

*L'article 11 est adopté sans modification.*

#### **Article 12**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article 12 a été délégué à la commission des finances.

*L'examen de l'article est réservé.*

#### **Article 13**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Certaines villes ont des agences du commerce. Il serait intéressant que la CDAC puisse entendre leurs représentants, comme le prévoit l'amendement COM-14.

**Mme Michelle Gréaume.** – Elle pourrait aussi entendre les associations de consommateurs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Elles sont déjà représentées à la CDAC.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-15 vise à supprimer la présence à la CDAC des membres désignés par la chambre de commerce et d'industrie, par la chambre de métiers et de l'artisanat et par la chambre d'agriculture. Cela n'empêchera nullement de les consulter.

**M. Laurent Duplomb.** – Je ne suis pas d'accord : ils ne pourront pas voter et ne seront donc pas respectés. Or il existe bien des exemples récents où l'on est entendu sans être respecté...

**M. Xavier Iacovelli.** – Nous pourrions imaginer que les chambres consulaires soient représentées à la commission, mais sans droit de vote, si c'est cela qui pose problème du point de vue de la directive européenne.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Il faut au moins que les chambres de commerce et d'industrie soient présentes : ce sont tout de même elles qui représentent le commerce.

**M. Daniel Gremillet.** – Il faut garder tous ces hommes et ces femmes qui font l'économie, sans distinction.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Ce qui a motivé mon amendement, c'est que le droit européen interdit d'être à la fois juge et partie : c'est ce qui explique qu'ils ne soient plus membres de la CDAC depuis 2008.

**M. Marc Daunis.** – Si cela pose un problème juridique, qu'ils soient membres sans droit de vote ! Cela semble cohérent avec ce que l'on a dit des préfets.

**M. Martial Bourquin.** – Nous étions pour le retour des chambres consulaires, qui font preuve d'une connaissance extraordinaire des territoires. La directive Services de 2006 l'interdirait ? On nous avait aussi dit qu'une directive européenne nous forçait à plafonner à 1 000 mètres carrés, et nous apprenons finalement que nous aurions pu nous limiter à 500 mètres carrés !

**M. Jean-Pierre Moga.** – Pour mettre tout le monde d'accord, je retire mon amendement.

*L'amendement COM-15 est retiré.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 14**

*L'article 14 est adopté sans modification.*

#### **Article 15**

*L'article 15 est adopté sans modification.*

#### **Article 16**

*L'article 16 est adopté sans modification.*

#### **Article 17**

*L'article 17 est adopté sans modification.*

**Article 18**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-16 vise à supprimer le mécanisme de substitution envisagé par l'article 18 : l'unanimité devrait suffire.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 19**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-17 tend à supprimer le pouvoir d'opposition du préfet à une décision de la CDAC. En échange, on lui donnerait un droit de vote à la CDAC.

**Mme Valérie Létard.** – Non !

**M. Marc Daunis.** – Dans certains territoires, on assiste à un glissement du préfet vers le gouverneur !

**Mme Valérie Létard.** – Tout à fait !

**M. Marc Daunis.** – Je suis pour un État qui joue son rôle, qui défende l'intérêt général ; mais nous créons parfois dans la loi des bâtons pour nous faire battre dans nos territoires...

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Enlevons le droit de vote.

*L'amendement COM-17 est adopté, sous réserve de rectification.*

*L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 20**

*L'amendement rédactionnel COM-18 est adopté.*

*L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 21**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement COM-20 prévoit de conditionner l'extension au-delà des communes ou EPCI signataires d'une convention OSER au recueil de l'avis des communes et des EPCI à fiscalité propre concernés.

**M. Marc Daunis.** – Quel EPCI ne prendrait pas la mesure de l'impact de ses décisions sur ses voisins ? Nous passons notre temps à dire que la loi est trop bavarde et « en même temps », nous remettons systématiquement deux, cinq, dix couches... Supprimons plutôt l'article !

**M. Martial Bourquin.** – D'accord !

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Soit : sur la base de ce consensus, je dépose un amendement de suppression de l'article 21.

*Les amendements COM-19 et COM-20 sont retirés, l'amendement de suppression COM-21 est adopté.*

*L'article 21 est supprimé.*

### **Article 22**

**M. Laurent Duplomb.** – L'article 22 rend obligatoires les DAAC dans les SCOT : cela prive les élus locaux de leurs prérogatives. Les SCOT sont élaborés en totalité par les élus, parmi lesquels les élus des villes peuvent avoir un poids suffisant pour imposer leur point de vue. Gardons le DAAC optionnel et supprimons l'article.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mais vous n'avez pas déposé d'amendement de suppression...

**M. Martial Bourquin.** – S'il n'y a pas de projet d'aménagement commercial, on continuera à faire trop souvent n'importe quoi. Ce projet est fait par les élus : il est normal qu'il s'impose à tous, une fois qu'il est voté. En Allemagne, lorsque les stratégies ont été fixées, il est impossible d'y déroger. Le DAAC doit devenir prescriptif.

**M. Marc Daunis.** – Retravajillons cet article d'ici à la séance publique: je suis d'accord avec Martial Bourquin, mais on peut entendre les craintes de déséquilibre entre grandes communes, d'une part, et communes périurbaines et rurales, d'autre part. Ne soyons pas naïfs !

**M. Daniel Gremillet.** – Je partage ce propos. N'affaiblissons pas le texte que nous sommes en train de voter.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Attention : tous les territoires n'ont pas de SCOT. Nous devons aussi intégrer ceux qui ont un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

**M. Martial Bourquin.** – C'est un vrai problème : tout le monde n'a pas de SCOT. Mais il faut une vraie planification.

**M. Laurent Duplomb.** – Et la CDAC ?

**M. Martial Bourquin.** – La CDAC peut ouvrir des grandes surfaces n'importe où !

*L'article 22 est adopté sans modification.*

### **Article 23**

*L'article 23 est adopté sans modification.*

### **Article 24**

*L'article 24 est adopté sans modification.*

*Article 25*

*L'article 25 est adopté sans modification.*

*Articles 26 à 31*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'ensemble des autres articles ayant été délégués, nous les mettrons aux voix ainsi que l'ensemble de la proposition de loi lorsqu'ils auront été examinés par la commission des finances.

*Le vote sur la proposition de loi est réservé.*

**Contrôle de l'application de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (réforme d'Action Logement) – Communication**

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Il y a deux ans, nous avons autorisé le Gouvernement à réformer par ordonnance Action Logement. C'est l'objet de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des emplois de cette participation. La ratification des deux ordonnances attendues étant inscrite à l'article 31 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), il nous semblait important d'examiner la mise en œuvre de cette réforme préalablement.

La première ordonnance procède à la réorganisation d'Action Logement. Elle a été prise dans un délai de quatre mois et demi, alors que huit mois étaient prévus. Je rappelle que le délai moyen pris par le Gouvernement pour déposer une ordonnance dans ce délai d'habilitation est de 6,6 mois. Cette adoption rapide de l'ordonnance s'explique par la volonté des partenaires sociaux de voir la réforme entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Cette ordonnance simplifie l'organisation d'Action Logement en remplaçant l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et les 21 collecteurs interprofessionnels du logement (CIL) par trois entités : Action Logement Groupe, association loi 1901, dont les membres sont des représentants des employeurs et des salariés, structure faîtière chargée de conclure la convention quinquennale et de fixer les orientations stratégiques du groupe ; Action Logement Services (ALS), chargé d'assurer la collecte de la PEEC, de distribuer les emplois de la PEEC, de mener des concertations pour évaluer les besoins territoriaux – il est réputé agréé en qualité de société de financement – et Action Logement Immobilier (ALI) chargé de gérer les participations.

L'ordonnance précise les règles de fonctionnement de ces différentes entités et les principes qui leur sont applicables, notamment le respect du principe de non-discrimination entre les bailleurs sociaux. S'agissant de son organisation territoriale, Action Logement a mis en place douze comités régionaux (CRAL), répartis en fonction des nouvelles régions, et cinq comités territoriaux en outre-mer. Il convient de noter que ces CRAL n'ont pas d'existence sur le plan législatif, mais sont mentionnés dans la convention quinquennale État-Action Logement.

L'ordonnance prévoit la mise en place d'un comité des partenaires du logement social chargé d'émettre des avis sur les orientations applicables aux emplois de la PEEC en matière de construction, de réhabilitation et d'acquisition des logements sociaux et au suivi de la distribution de ces emplois. Ce comité doit comprendre des représentants du groupe Action Logement, des représentants des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales. Or ce comité, censé jouer un rôle de vigie quant aux orientations et à la distribution de la PEEC entre les organismes et entre les territoires, n'a toujours pas été mis en place plus d'un an après la mise en œuvre de la réforme, faute d'adoption des décrets relatifs à sa composition et à son fonctionnement.

Selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les modalités de désignation des membres du comité doivent faire l'objet d'un décret simple et les autres mesures réglementaires d'un décret en Conseil d'État. Ces deux décrets ne pouvant être disjoints, il a été décidé d'insérer l'ensemble de ces dispositions dans le projet de décret en Conseil d'État. Ces dispositions auraient toutefois été concertées avec l'ensemble des parties prenantes fin 2017.

Selon Action Logement, le projet de décret prévoirait que le comité comprend trois collèges de cinq membres désignés pour trois ans : un pour Action Logement, un pour les collectivités territoriales et un pour les bailleurs sociaux. Le nombre de membres par collège a, semble-t-il, donné lieu à discussion et ce nombre pourrait être porté *in fine* à huit membres.

La seconde ordonnance du 19 janvier 2017 modifie les objets de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'Association Foncière Logement (AFL). Elle a été prise dans le délai de 7,5 mois. Ces deux entités n'ont pas été intégrées dans le groupe Action Logement, mais l'article 31 du projet de loi ÉLAN prévoit de procéder à ce rattachement.

Après cette présentation rapide, j'en viens maintenant aux premiers effets de la réforme. Celle-ci devait notamment mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les collecteurs, baisser les coûts de fonctionnement grâce à la centralisation de la collecte, permettre la mise en place d'un meilleur service aux entreprises et aux salariés et donner à Action Logement une meilleure visibilité dans les territoires.

S'agissant de la diminution des coûts de gestion, la convention quinquennale 2018-2022 fixe un objectif de réduction des frais de fonctionnement des entités d'Action Logement de 10 % sur la durée de la convention. La nouvelle organisation d'Action Logement a permis de diminuer le nombre d'emplois au sein du groupe, sans qu'il soit procédé à un plan social, en raison du reclassement de certains salariés dans les entreprises sociales pour l'habitat du groupe.

Néanmoins, la réforme induit dans un premier temps des coûts supplémentaires, résultant, par exemple, du recrutement de personnel qualifié pour assurer la mise en œuvre des exigences réglementaires découlant de l'agrément d'Action Logement Services comme société de financement ou encore de la nécessité d'entretenir 21 systèmes de gestion informatique différents – qui correspondaient aux 21 CIL – le temps qu'un service unique soit mis en place. Toutes les rémunérations n'étaient pas du même niveau, et les harmonisations se font rarement à la baisse...

Lors des débats, les organismes d'HLM avaient fait part de plusieurs sujets d'inquiétude concernant la distribution de la PEEC aux bailleurs sociaux et la possibilité pour Action Logement d'utiliser la collecte de la PEEC pour acquérir des titres dans des organismes d'HLM.

Des règles spécifiques pour garantir l'absence de discrimination entre les filiales d'Action Logement et les autres organismes de logement social ont été édictées : le principe de non-discrimination a été inscrit dans le code de la construction et de l'habitation et des dispositifs de contrôle du respect de ce principe en amont et en aval de la décision de distribution des fonds ont été instaurés.

En amont, il revient à Action Logement Groupe de veiller à ce qu'Action Logement Services respecte ce principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC. Les commissaires du gouvernement peuvent exercer conjointement leur droit de veto sur une délibération qui ne respecterait pas ce principe. Peut-être aurait-on pu envisager un droit de veto individuel : obtenir un veto de tous les commissaires du gouvernement sera difficile. Enfin, le comité des partenaires dans lequel siègent des représentants des bailleurs sociaux est juridiquement chargé d'émettre un avis sur les orientations applicables au suivi de la distribution de ces emplois dans le respect du principe de non-discrimination. Je regrette que ce comité des partenaires n'ait pas encore été mis en œuvre.

En aval de la décision, il reviendra à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de contrôler la mise en œuvre du principe de non-discrimination. Son rapport sur cette première année de fonctionnement ne sera disponible qu'à la fin de cette année.

Je me suis interrogée sur les conséquences de l'agrément d'Action Logement Services comme société de financement. En raison de son nouveau statut, il devra détenir des fonds propres, dont le montant sera fonction de son niveau de risque. Je ne vous cache pas mes craintes qu'ALS soit plus exigeant dans le choix des bailleurs bénéficiaires de la PEEC, alors même que ces derniers sont pour un certain nombre dans une situation financière difficile en raison de l'application de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Il ne faudrait pas que ces nouvelles règles conduisent à ne pas distribuer entièrement la PEEC – il y a un risque : les exigences seront les mêmes que pour la Caisse des dépôts et consignations. Action Logement s'est voulu rassurant. Il nous faudra être extrêmement attentifs à l'impact de ces nouvelles règles, surtout dans le contexte actuel de restructuration du secteur social.

S'agissant de la possibilité d'utiliser la PEEC pour acquérir des titres dans des sociétés d'HLM, l'ordonnance a inscrit dans le code le principe de distribution maîtrisée des dotations en fonds propres et édicté des mesures permettant à l'État de contrôler la distribution des fonds.

En pratique, aucune acquisition de titres au cours de l'exercice de 2017 n'a eu lieu. Par ailleurs, dans le contexte de réorganisation du secteur social, Action Logement a rappelé qu'il « *n'avait pas vocation à utiliser les fonds disponibles pour acquérir le patrimoine existant d'opérateurs de logements sociaux externes, ou dans lesquels il détient une participation très minoritaire* ».

Nous nous étions longuement interrogés sur l'impact de la réforme d'Action Logement sur la redistribution territoriale de la PEEC. L'ordonnance pose le principe d'un déploiement territorial de l'action du groupe Action Logement.

Chaque région comprend un CRAL composé de vingt membres représentant à parité les organisations d'employeurs et de salariés, qui ne peuvent siéger dans les conseils d'administration d'Action Logement Groupe, d'ALS et d'ALI. Chaque CRAL se réunit au minimum six fois par an.

Le CRAL a notamment pour missions de représenter politiquement Action Logement au niveau territorial, de recueillir et faire la synthèse des besoins des entreprises et des salariés, de conclure des conventions-cadres de territoires pluriannuelles et de veiller à la distribution équitable des produits et services proposés par Action Logement.

Alors même qu'une centaine de conventions ont été conclues avec les collectivités territoriales, les CRAL n'en sont pas tous au même stade de mise en œuvre de leur politique de partenariat avec les élus locaux. Les personnes que j'ai entendues ont regretté de ne pas être plus associées aux travaux des CRAL et que les discussions entre Action Logement et les acteurs du secteur social se fassent en « tuyaux d'orgue », sans débat conjoint ni regards croisés.

S'agissant de la distribution de la PEEC entre les territoires, les CRAL ont élaboré des plans régionaux d'orientation et d'action qui ont permis, sur la base de l'analyse du besoin des territoires, de proposer la répartition de l'enveloppe de la PEEC.

Chaque CRAL dispose de crédits d'ingénierie mobilisable pour accompagner les territoires dans l'identification de leurs besoins locaux, de poser des diagnostics ou encore d'étudier des projets. Trois millions d'euros par an y sont dédiés.

S'agissant des crédits de financement des opérations, le cadrage des enveloppes se fait au niveau régional sur proposition des CRAL, le contenu des enveloppes régionales faisant l'objet d'une validation par Action Logement Services. Les membres des CRAL attribuent les financements sur chaque opération dans le périmètre de leur région.

Ici encore, je ne peux que regretter que le comité des partenaires censé assurer le suivi de la distribution de la PEEC au niveau territorial ne soit pas mis en place. Je souhaite que l'ANCOLS se penche attentivement sur la répartition territoriale de la PEEC.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de ce rapport précis, mais un peu effrayant : bien des choses traînent...

**Mme Valérie Létard, rapporteure.** – Tous les décrets qui permettent de fonctionner ont été pris. Le seul qui n'ait pas été pris, c'est celui qui donne un droit de regard aux élus...

Lors des débats en séance publique sur le contrôle annuel de l'application des lois le 5 juin, puis lors de l'examen du projet de loi ÉLAN, nous pourrions le signaler.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous propose de donner acte de cette communication dont le contenu sera publié dans le rapport annuel sur le contrôle de l'application des lois, rédigé cette année par Valérie Létard.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 12 h 25.*

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

**Mercredi 30 mai 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Situation en Turquie - Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **« Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Questions diverses**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, je suis consulté par la commission des lois sur les propositions de loi identiques de MM. Larcher et de Rugy visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement.

L'Assemblée nationale a adopté ce texte le 24 mai dernier et le Sénat l'examine selon la procédure de législation en commission le 7 juin prochain.

Je rappelle qu'une loi organique rend désormais impossible la désignation de sénateurs dans des organismes à fondement réglementaire. Je vous rassure, les organismes à fondement législatif sont bien évidemment maintenus, qu'il s'agisse du Conseil d'administration de Campus France, du Conseil d'administration de l'Agence française de développement, du Conseil d'administration d'Expertise France, du Conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, du Conseil d'administration de l'Institut français ou bien encore de la Commission consultative du secret de la défense nationale, de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et de la Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires. Tout cela demeure !

La question portait sur les organismes à fondement réglementaire.

J'ai été consulté en amont par le Président Larcher, en mars dernier, pour les désignations relevant de la commission, et j'avais signalé que nous souhaitions « repêcher » deux organismes à fondement réglementaire : le Conseil national du développement et de la solidarité internationale et le Conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Ils sont bien repêchés par la proposition de loi, nous avons eu gain de cause.

En outre, la proposition de loi consacre au niveau législatif la nomination de parlementaires par le Président du Sénat, à la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel et au Conseil supérieur de la réserve militaire.

C'est la raison pour laquelle notre commission a supprimé le Conseil consultatif de la réserve militaire dans la LPM, par coordination, puisqu'il figure déjà dans la PPL Larcher-de Rigny.

Sur tous ces points, la commission a été entendue : pas de problème.

Je voulais attirer votre attention sur trois cas résiduels.

Deux organismes sont en désuétude et ne se réunissent plus : le Conseil du service militaire adapté et le Conseil d'orientation stratégique du fonds de solidarité prioritaire. Ils ne seraient pas « repêchés » par la PPL, mais je pense que nous n'allons pas nous battre pour nommer des sénateurs dans des organismes en état végétatif !?

S'agissant du Conseil consultatif de la garde nationale, en revanche, nous avons supprimé la présence de parlementaires par coordination avec la PPL. Mais la PPL ne le repêche pas. Compte tenu de son intérêt, je pense que nous pourrions envisager son rétablissement en CMP sur la LPM : êtes-vous d'accord ?

Enfin, je veux évoquer les désignations à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, qui reviennent à la commission des affaires sociales. Elles sont prévues à la fois dans la PPL et dans la LPM (à l'article 30). Je proposerai donc, pour la CMP, une coordination entre la PPL et la LPM : le but étant naturellement que la commission des affaires sociales puisse continuer à y désigner des parlementaires. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

*La réunion est close à 12 h 40.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 29 mai 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 14 heures.***Proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964 - Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964.

Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, en public, avec une retransmission sur le site internet du Sénat et en présence du Gouvernement. Je salue la présence de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées.

**M. Dominique de Legge, auteur de la proposition de loi.** – Cette proposition de loi signée, entre autres, par MM. Mouiller, Revet et Morisset, vise à résoudre un problème aussi ancien que récurrent dans nos débats parlementaires : l'attribution de la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian. La fin effective du conflit a eu lieu bien après l'indépendance de l'Algérie : la présence militaire française y a été prolongée au-delà de mars 1962 pour des opérations de maintien de l'ordre et de pacification jusqu'en juillet 1964. Durant cette période transitoire, 535 militaires français, appelés ou engagés, ont perdu la vie. Il était important de rendre enfin justice à ces combattants et d'honorer la mémoire de leurs frères tombés en Algérie.

On nous a souvent opposé trois objections pour justifier le refus d'une telle mesure. Premièrement, les associations d'anciens combattants avaient des positions divergentes sur ce sujet. Je les ai reçues ; désormais, toutes soutiennent notre démarche. La deuxième objection était d'ordre diplomatique, certains craignant que l'adoption de cette disposition n'affecte nos relations avec l'État algérien. La France est actuellement engagée dans de nombreuses opérations extérieures sans pour autant remettre en cause le principe de souveraineté des pays dans lesquels elle intervient. Ce sont des opérations menées dans un cadre légal et il en allait de même en Algérie, devenue État indépendant, pour la période allant de 1962 à 1964. La présence française s'apparentait ainsi à une opération extérieure (Opex), au sens où on l'entend aujourd'hui. Les opérations militaires de l'époque ne contestaient nullement les accords d'Évian mais visaient à les consolider. Troisième argument, la mesure serait coûteuse. Or ce coût sera décroissant, en raison de la diminution du nombre de combattants survivants ; les derniers engagés ont autour de 75 ans. Selon le Gouvernement, le nombre potentiel de bénéficiaires est estimé à 50 000, chiffre qui doit être rapporté aux 955 000 pensionnés au 31 décembre 2017, en baisse de 50 000 par an depuis 2013. Il suffirait de maintenir la même ligne budgétaire qu'en 2018 pour financer cette mesure. On peut

estimer son coût en multipliant le nombre de bénéficiaires estimé par le Gouvernement par 750 euros. On aboutit alors à 37,5 millions d'euros. Cette évaluation constitue une fourchette haute, puisque d'autres estimations font état de 30 000 bénéficiaires potentiels, soit un coût d'environ 20 millions. Il faut aussi ajouter la perte de recettes liée à la demi-part fiscale supplémentaire dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant. Les crédits inscrits en 2018 pour les pensions des anciens combattants s'élèvent à 743 millions. Une majoration de 5 % suffirait très largement à financer la mesure.

Madame la Ministre, j'observe avec satisfaction mais aussi étonnement l'annonce récente du Gouvernement de financer la mesure dans le prochain budget, alors que la proposition de loi du député Gilles Lurton, très semblable à notre texte, a été repoussée à l'Assemblée nationale en avril dernier, à la demande du Gouvernement, au motif que le texte était prématuré. Ce serait moins prématuré un mois après ! La coïncidence de l'annonce ministérielle avec notre débat me laisse perplexe ; elle témoigne d'une pratique de plus en plus fréquente du Gouvernement, qui s'approprie nos textes. Je me réjouis que le bon sens prévale enfin, mais je déplore la méthode qui porte atteinte à l'essence du débat parlementaire.

Je me réjouis que notre proposition de loi ait recueilli autant de signatures de tous les groupes politiques, montrant la volonté du Sénat de rendre hommage et de témoigner sa gratitude à ces oubliés de l'histoire. Elle témoigne de l'utilité de notre Haute assemblée pour faire progresser un texte de justice.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Je souhaite tout d'abord remercier Dominique de Legge pour son initiative, à laquelle j'ai souhaité m'associer.

Cette proposition de loi répond à une demande récurrente du monde combattant qui a systématiquement été rejetée par les Gouvernements successifs. Elle met un terme à une situation d'injustice criante.

Elle permettrait, par ailleurs, de satisfaire un engagement de campagne du Président de la République.

La carte du combattant manifeste la reconnaissance de la Nation envers ceux qui l'ont servie par les armes. Elle ouvre droit à des avantages symboliques, comme le port de la croix du combattant, ou matériels, notamment le bénéfice d'une retraite annuelle d'environ 750 euros et d'une demi-part fiscale supplémentaire.

Créée à la suite de la première guerre mondiale, cette carte a par la suite été étendue aux conflits ultérieurs, parfois même avant qu'ils ne soient terminés. En 1993, elle a été attribuée aux soldats de la quatrième génération du feu, qui ne participent plus à des guerres à proprement parler mais à des opérations extérieures.

Néanmoins, la reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires, bien souvent de jeunes appelés, qui ont participé à ce qui était désigné comme des opérations de maintien de l'ordre en Afrique du nord a été plus difficile.

Un « titre de reconnaissance nationale », qui n'ouvre droit ni à la retraite du combattant ni à la demi-part fiscale a tout d'abord été créé en 1967. En 1974, la carte du combattant a finalement été attribuée, mais uniquement aux militaires ayant servi jusqu'au 2 juillet 1962. Cette date correspond à l'accès à l'indépendance de l'Algérie. Elle est

postérieure au cessez-le-feu du 18 mars mais ne correspond pas pour autant à la fin de la présence militaire française. En effet, en application des accords d'Évian, le retrait s'est fait de manière progressive jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964. Au total, plus de 75 000 soldats français ont été déployés sur cette période.

En 1999, le législateur a reconnu que les événements d'Afrique du Nord étaient une guerre et que cette guerre a pris fin avec l'accès de l'Algérie à l'indépendance. Les militaires français présents sur le sol algérien après cette date ne participaient donc pas à une guerre. Toutefois, leur présence est tout à fait assimilable à une opération extérieure et on voit mal, dès lors, ce qui s'oppose à la reconnaissance de leur qualité de combattant. Je précise que certaines des Opex reconnues par l'arrêté du 12 janvier 1994, modifié plusieurs fois, étaient moins intenses et moins dangereuses que la présence en Algérie en 1962-1964.

Il s'agit donc d'une question d'équité entre générations du feu.

Il s'agit également d'une question d'égalité entre frères d'armes. En créant ce qu'on appelle communément la « carte à cheval », la loi de finances pour 2014 a en effet instauré une différence de traitement assez injustifiable. Un soldat présentant quatre mois de service, arrivé en Algérie le 30 juin 1962 a ainsi droit à la carte du combattant et aux avantages y afférents alors que son compagnon d'armes arrivé le 3 juillet en est privé.

Le Sénat s'est prononcé en faveur de cette mesure à l'occasion du vote du budget de la mission Anciens combattants pour 2018. Madame la ministre, vous vous étiez engagée à mener un travail sur la question et notamment à en évaluer le coût. Il semble que ce travail a abouti, puisque vous avez annoncé hier l'intention du Gouvernement de mettre en œuvre cette mesure dans le cadre de la prochaine loi de finances. Je me félicite de cette annonce et je suppose donc que vous serez favorable à cette proposition de loi.

Votre ministère évalue le nombre de bénéficiaires potentiels à 50 000. Ce chiffre me paraît élevé, dans la mesure où le nombre de militaires déployés au cours de la période considérée s'élève, toujours selon les chiffres fournis par vos services, à 75 000, dont 12 000 ont déjà reçu la carte dite « à cheval ».

En retenant cette hypothèse, la mesure proposée coûterait 37,5 millions d'euros au titre de la retraite du combattant et générerait une dépense fiscale que l'on peut évaluer à 30 millions d'euros au titre de la demi-part fiscale. Les autres coûts n'apparaissant pas significatifs, le coût de la mesure serait inférieur à 70 millions d'euros, soit moins que la réduction annuelle du budget des anciens combattants sous l'effet de l'extinction progressive de la deuxième génération du feu. La mesure pourrait donc être financée moyennant une moindre baisse des dépenses l'année prochaine. Au demeurant, ce coût est naturellement appelé à se réduire rapidement au cours des prochaines années.

Nous devons cette reconnaissance à nos anciens combattants et nous n'avons que trop tardé à leur accorder. Le temps presse. Cette proposition de loi devrait recueillir un large consensus, oserais-je espérer une unanimité, et je vous proposerai donc de l'adopter sans modification.

Je vous remercie.

**Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État.** – Je suis très heureuse d'être devant vous aujourd'hui. L'intérêt que nous portons tous aux anciens combattants n'est pas

feint. Le Premier ministre vient d'annoncer que la mesure prévue dans votre proposition de loi sera accordée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.

Monsieur de Legge, je suis une femme de parole et de méthode. Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2018, je vous avais proposé une méthode ; j'ai réuni les 18 associations nationales d'anciens combattants dans trois groupes de travail – l'un, sur la réparation et les pensions militaires d'invalidité ; le deuxième sur la quatrième génération du feu et le dernier sur les blessés et les invalides. Ces groupes se sont réunis une vingtaine de fois. Sillonnant la France, j'ai également rencontré les associations départementales d'anciens combattants. De l'aveu des associations, lors des conclusions des groupes de travail jeudi dernier, ce travail était inédit.

La carte du combattant dite 1962-1964 n'est pas la seule demande du monde combattant. Il était important d'étudier toutes les demandes et surtout d'estimer le nombre de bénéficiaires et donc le coût budgétaire – il en va de ma responsabilité. Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2018, certains amendements citaient des chiffres différents de ceux du ministère. J'ai donc demandé à mes services un travail long et minutieux, réalisé avec le Service historique de la défense, à partir des archives – les listes n'étant pas informatisées. En 2019, il y aurait 49 800 bénéficiaires potentiels d'une carte du combattant 1962-1964 ; cela ne comprend pas les cartes dites « à cheval » attribuées il y a quelques années.

Le coût budgétaire prévisionnel en année pleine est estimé à 37 millions, et le coût fiscal est évalué par Bercy à 30 millions. J'ai transmis au Premier ministre nos conclusions et il a voulu que cette mesure soit mise en œuvre dès la prochaine loi de finances pour 2019. C'est une mesure d'équité. Nous avons déjà œuvré pour l'équité l'année dernière, en revalorisant le calcul de la pension des veuves des pensionnés militaires. Il y a eu un télescopage de calendrier ; il y a un mois, j'ai répondu à Gilles Lurton que le travail était en cours, et lui ai demandé d'attendre son achèvement. La proposition de loi a donc été renvoyée en commission.

Votre proposition de loi sera satisfaite par voie réglementaire dans le cadre de la loi de finances 2019. Sur le fond, je ne peux qu'être d'accord avec votre texte. Je vous donne rendez-vous lors du projet de loi de finances et compte sur votre soutien. Cette mesure, attendue par le monde combattant depuis plus de quarante ans, était un engagement du Président de la République. Nous essayons de tenir nos engagements, avec méthode. Merci de l'intérêt que vous portez au monde combattant, il vous en sera très reconnaissant.

**Mme Corinne Féret.** – Cette proposition de loi se fait l'écho des revendications des associations d'anciens combattants depuis longtemps. De nombreuses mesures ont déjà été adoptées au cours du quinquennat précédent en direction du monde combattant, dont la revalorisation de 11 % des retraites des anciens combattants, la carte « à cheval » pour les combattants d'Afrique du Nord, l'abaissement à 74 ans de l'âge requis pour bénéficier d'une demi-part supplémentaire, la refonte des aides sociales de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), et le travail mémoriel – avec des signes forts – du président François Hollande. Ce furent de réelles avancées.

Toutes les associations – dont l'Union nationale des combattants (UNC), et la Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, Maroc et Tunisie (FNACA) – attendent qu'il soit mis fin à une terrible inégalité entre militaires. Je m'étais moi-même fait la porte-parole de leurs attentes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, ou le

mois dernier, lors de l'audition de la ministre, dans le cadre du Groupe d'études des Sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante.

Cette proposition de loi vise à réparer une injustice au détriment des combattants présents en Algérie du 2 juillet 1962 – fin officielle de la guerre mais non des combats ni de la présence de nos troupes – jusqu'en 1964. Plusieurs dizaines de milliers de soldats français étaient toujours présents en Algérie, 535 y ont trouvé la mort. Je n'ai aucune velléité de réécrire l'histoire, mais souhaite plutôt rendre compte de la reconnaissance de la Nation. Cette proposition de loi considère la période 1962-1964 non pas comme un temps de guerre, mais l'évalue comme une Opex qui ouvre ainsi droit à la carte du combattant.

Chaque quinquennat connaît des avancées en faveur du monde du combattant et je me satisfais de la récente annonce du Premier ministre de réparer cette terrible injustice dans le cadre du futur projet de loi de finances. Le groupe socialiste et républicain votera cette proposition de loi, car il voudrait souligner l'importance du rôle du Parlement. Le rapporteur l'a rappelé : lors du débat budgétaire, tous les parlementaires avaient voté cette demande de reconnaissance. Le rôle du Sénat et de l'Assemblée nationale ne doit pas être négligé.

**M. Alain Milon, président.** – Je suis totalement d'accord avec votre vision du rôle du Parlement.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Nous n'allons pas revenir sur un dossier maintes fois évoqué au cours des lois de finances successives depuis plusieurs décennies. La procédure législative autorise justement le dépôt des propositions de loi. Celle-ci vient dans la continuité des débats sur le projet de loi de finances pour 2018. Vous nous aviez alors annoncé que vous recevriez les associations et que vous nous tiendriez informés de vos priorités. Nous avons eu le plaisir d'apprendre celles-ci par un communiqué de presse... Nous aurions souhaité une discussion sur l'ensemble des dossiers des anciens combattants. Votre communiqué affirme que le traitement réservé aux militaires français présents en Algérie est une injustice, mais nous vous l'avions déjà dit maintes fois, ainsi qu'à vos prédécesseurs ! Nos anciens combattants ont le droit à la reconnaissance. Certains arguments étaient contestables, comme le fait de dire que la guerre a pris officiellement fin le 19 mars 1962. L'arrêté du 12 janvier 1994 fixe la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte de combattant. Les OPEX qu'il mentionne sont très diverses. Vous auriez déjà pu modifier cet arrêté sans attendre une mesure législative.

Je rappelle également le désaccord avec les associations d'anciens combattants, et le débat à l'Assemblée nationale sur la reconnaissance du 19 mars. Nous n'allons pas refaire le débat. Depuis, il y a unanimité ; nous le constatons lors des assemblées générales annuelles, et les présidents des associations et fédérations d'anciens combattants les plus importantes nous l'ont confirmé en audition.

Le coût budgétaire était à chaque fois mentionné comme un obstacle, mais comme le budget des anciens combattants se réduit chaque année, on peut prendre en compte au moins cette principale revendication. Je remercie MM. de Legge et Mouiller de leur démarche, dans la continuité de nos débats de novembre dernier.

Il n'est pas interdit de profiter d'une proposition de loi pour mettre en place une loi de reconnaissance. Je me félicite que le Gouvernement retrouve la sagesse du Sénat.

**M. Daniel Chasseing.** – La proposition de loi de notre collègue Dominique de Legge est d'importance. Elle répond à une demande des associations d'anciens combattants et répare une inégalité persistante entre militaires français selon qu'ils ont été engagés en Algérie avant ou après le 2 juillet 1962. N'oublions pas que 50 000 d'entre eux étaient encore présents sur le territoire algérien en 1964 et que 535 ont perdu la vie après l'accès de l'Algérie à l'indépendance. Quelques progrès sont certes intervenus avec la carte dite « à cheval », mais il est heureux que la France reconnaisse enfin, avec l'attribution de la carte du combattant, l'engagement de ses soldats sur le sol algérien après le 2 juillet 1962 et salue ainsi leur mémoire. Je remercie l'auteur de la proposition de loi et notre rapporteur par leur démarche en ce sens, ainsi que la ministre de bien vouloir prendre en considération cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2019.

**M. Dominique Watrin.** – Je salue à mon tour l'engagement de notre rapporteur sur ce texte, qui synthétise un souhait quasi unanime du Sénat. Le maintien de la proposition de loi représente un choix courageux, que le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) soutient. Par la voix de notre collègue Cécile Cukierman, nous avons d'ailleurs défendu un amendement en ce sens lors du dernier débat budgétaire.

Je partage l'analyse de notre rapporteur lorsqu'il constate, à propos de l'attribution de la carte du combattant aux soldats français engagés en Algérie après le 2 juillet 1962, « cette reconnaissance, nous n'avons que trop tardé à leur accorder ». Les multiples objections à cette mesure ont été écartées ; je ne m'explique donc pas la position du Gouvernement. Lors du dernier projet de loi de finances, il nous avait été opposé que le dispositif n'avait fait l'objet d'aucun chiffrage et qu'en conséquence, il ne pouvait être adopté en l'état. Le coût en est désormais connu ; pourtant, il faudrait encore que nous attendions pour le voter ! Ce texte représente un acte symbolique : le Gouvernement doit cesser de rabaisser le Parlement ! Souvenez-vous de la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles, balayée par le Gouvernement malgré la quasi-unanimité du Sénat ! Faisons respecter les droits et l'utilité du Parlement !

**Mme Jocelyne Guidez.** – En tant que fille et femme de militaire, je suis fière de l'initiative dont nous débattons et je puis vous assurer que l'UDI votera ce texte. Je remercie Mme Darrieussecq d'avoir fait avancer ce dossier, sur lequel les gouvernements successifs avaient en vain été interpellés. Il est heureux que soit enfin adoptée une mesure de justice en faveur de nos anciens combattants en Algérie !

**Mme Patricia Schillinger.** – Je salue le travail de notre rapporteur, ainsi que l'initiative de Dominique de Legge : ils ont eu le mérite d'interpeller le Gouvernement sur un dossier délicat. Je félicite surtout Mme la ministre qui, dès le début de nos débats, a présenté avec une appréciable transparence ses méthodes de travail. L'audition de chaque association d'anciens combattants dans la perspective de trouver une solution acceptable a abouti avec l'annonce du Premier ministre ce dimanche. Votre travail a permis cette réussite ! Le groupe La République En Marche (LaREM) votera la présente proposition de loi, dans l'attente du prochain projet de loi de finances, qui en permettra le financement.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Je suis, comme vous, heureux que notre discours ait été entendu, preuve, une fois encore, de la qualité du travail du Sénat en termes de concertation, de suivi et de cohérence. Je remercie Dominique de Legge pour son initiative et Mme Darrieussecq pour son soutien sur le fond du dossier, même si elle admet préférer la voie réglementaire pour le faire aboutir. Votons la proposition de loi en attendant d'obtenir pleinement satisfaction avec le prochain projet de loi de finances !

**Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État.** – Comme certains d'entre vous l'ont indiqué, j'ai mis en œuvre une méthode de travail avec les associations d'anciens combattants, qui – j'en suis heureuse – a abouti. Nous allons cependant poursuivre notre collaboration avec le Parlement. Je suis partisane de la co-construction ! Jamais, croyez-le bien, je n'ai estimé le Sénat inutile ! Le Parlement a toute son importance dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier auprès du monde combattant. Le respect et la considération que nous devons manifester à nos anciens combattants n'ont que faire des débats politiques !

**M. Alain Milon, président.** – Commençons donc à co-construire en adoptant les articles de cette proposition de loi !

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

##### *Article 2*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

**M. Alain Milon, président.** – Notre commission a voté à l'unanimité la proposition de loi. Le vote en séance publique interviendra le mercredi 6 juin à 14 h 30. Je vous remercie pour votre implication et suis particulièrement heureux de constater que le coût du dispositif chiffré par le Gouvernement correspond à celui que notre commission avait annoncé il y a quelques mois. Cela prouve que le Sénat fait un excellent travail et qu'il mérite d'être défendu.

*La réunion est close à 14 h 40.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

### **Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise -Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Pascale Gruny sur la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise. La commission des finances nous a délégué l'examen au fond des articles 5, 14, 15 et 16.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – La proposition de loi a été déposée par Claude Nougein et Michel Vaspert. Elle sera discutée en séance publique le jeudi 7 juin. Elle est la traduction législative de certaines propositions formulées dans le rapport d'information rédigé il y a un an sur le sujet par nos deux collègues, au nom de la délégation aux entreprises du Sénat.

Ce rapport est l'un des tout premiers à aborder la question de la transmission d'entreprise dans toutes ses dimensions et les personnes auditionnées ont salué sa grande qualité. Il souligne l'enjeu économique majeur de cette transmission pour le dynamisme et l'attractivité de nos territoires et pour l'emploi, alors que les dirigeants d'entreprise vieillissent. Chaque année, plus de 100 000 emplois seraient supprimés dans les petites et moyennes entreprises en France, faute de repreneurs.

Le rapport formulait 27 propositions destinées aussi bien à favoriser l'information sur les possibilités de reprise d'entreprise qu'à simplifier et moderniser le cadre fiscal et économique de la transmission, ou encore à accompagner plus efficacement les reprises internes, par les salariés.

Elles sont en partie reformulées dans les 18 articles de la présente proposition de loi, dont la nature principalement économique et financière a justifié le renvoi devant la commission des finances, laquelle a désigné Christine Lavarde comme rapporteure.

Notre commission a décidé, le 16 mai dernier, de se saisir pour avis des articles 5, 14, 15 et 16 en raison de leur caractère social et a reçu délégation au fond de la commission des finances pour leur examen.

L'article 5 s'appuie sur le constat que les structures d'enseignement pour les futurs dirigeants d'entreprise, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation continue, valorisent plus la création que la reprise. Or l'analyse du taux de survie des entreprises quelques années après leur création ou leur reprise le montre, celles qui ont été reprises tiennent mieux le choc que celles qui ont été créées.

Cet article reprend donc la proposition n° 6 du rapport visant à mieux « orienter les démarches de promotion de l'entrepreneuriat vers la reprise d'entreprise (cursus universitaires, écoles de commerce, apprentissage, dispositifs locaux et nationaux...) ».

Il modifie un article du code du travail et un article du code de l'éducation pour reconnaître la spécificité des formations pour la création et la reprise d'entreprise, du droit à l'orientation professionnelle tout au long de la vie et du droit de tout jeune à bénéficier d'une formation professionnelle.

Si l'intention est louable, je m'interroge toutefois sur la portée normative de cette disposition et sur les risques futurs d'inflation législative qu'elle entraîne. Le Sénat se voulant vigilant en la matière, je vous proposerai un amendement de suppression de cet article, en précisant toutefois que la nécessaire promotion de la reprise d'entreprise peut passer par des incitations non législatives.

Les articles 14, 15 et 16 concernent la reprise interne, plus particulièrement du « droit à l'information préalable des salariés » (DIPS), en cas de vente de l'entreprise.

La loi « Hamon » du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a instauré une obligation d'information des salariés, dans les entreprises de moins de 250 salariés, de tout projet de cession, à titre gratuit ou onéreux, en vue de favoriser les reprises internes.

Ce dispositif s'inscrivait dans la continuité de la loi de 2013 relative à la sécurisation de l'emploi et celle de 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, qui avaient

instauré, dans les entreprises de plus de 1 000 salariés, une obligation d'information préalable des employés et l'obligation de chercher un repreneur pour tout projet de fermeture d'établissement entraînant un licenciement collectif.

Dans les PME, le droit à l'information préalable des salariés en cas de cession s'est très rapidement révélé contre-productif. Tout d'abord en raison de son caractère systématique, y compris dans les situations où un repreneur est pressenti. L'obligation d'information peut alors compromettre la confidentialité des négociations et menacer la reprise.

Ensuite, le délai de deux mois entre la notification de l'information aux salariés et la possibilité de procéder à la cession apparaît trop court pour permettre aux salariés de s'organiser, trop long pour éviter que l'entreprise ne pâtisse, auprès de ses clients et fournisseurs, de la vulnérabilité qu'entraîne l'officialisation de son projet de cession.

Enfin, en cas de défaut d'information, le juge de commerce pouvait prononcer l'annulation de la cession, ce qui faisait régner une très grande incertitude juridique. Une telle annulation n'était profitable ni au cédant, ni au repreneur, ni aux salariés.

C'est la raison pour laquelle la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », a limité le DIPS aux seuls cas de vente d'une entreprise, non plus à la cession en général, et a transformé la sanction de nullité relative en amende civile d'un montant maximal équivalent à 2 % du montant de la vente.

Malgré cette limitation substantielle, la délégation sénatoriale aux entreprises persiste dans la critique du dispositif, qui ne semble pas avoir favorisé la reprise interne des entreprises mais qui demeure une source de préoccupation pour les chefs d'entreprise. Ces derniers préfèrent, souvent, provisionner le montant de l'amende éventuelle plutôt que d'informer leurs salariés, par crainte de nuire à la confidentialité des négociations. Le risque de sanction fait désormais partie de la négociation entre cédants et repreneurs et peut avoir un impact sur le prix de la cession.

Aussi, l'article 14 de la proposition de loi abroge purement et simplement le dispositif, conformément à la position constante du Sénat depuis 2014 de limiter au maximum cette obligation. C'est du reste grâce à un amendement du Sénat, adopté en première lecture, que le Gouvernement avait pu réformer ce dispositif lors de la nouvelle lecture de la loi Macron à l'Assemblée nationale.

Je vous proposerai donc de voter l'abrogation de ce droit, dont la défense n'a suscité aucun empressement de la part des organisations syndicales de salariés que j'ai consultées. Le calendrier très contraint et la conjoncture expliquent peut-être leurs difficultés pour me répondre dans les temps...

Les articles 15 et 16 me paraissent plus problématiques, voire contradictoires, au regard de la volonté affichée de simplifier la vie des entreprises, dans le respect des droits des salariés.

En effet, l'article 15 instaure, à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, une obligation d'information des salariés sur les possibilités et les aides pour la reprise interne de l'entreprise. Cette obligation incombe aux administrateurs ou aux mandataires judiciaires. Or le code de commerce dispose déjà que l'administrateur judiciaire

doit informer les salariés de la possibilité de formuler une offre de reprise dans le cadre d'un redressement judiciaire.

L'article crée une obligation d'information sur les aides à la reprise. Mais le risque de contentieux est important. En effet, les aides peuvent varier considérablement d'un territoire à l'autre et il n'existe pas d'inventaire permettant à l'administrateur judiciaire de s'assurer que l'information donnée est exhaustive. Un salarié pourrait contester la cession de son entreprise au motif que l'administrateur aurait oublié une forme d'aide. Je vous proposerai donc un amendement de suppression de cet article.

Je vous soumettrai une nouvelle rédaction de l'article 16 pour supprimer là encore l'obligation d'information sur les aides, cette fois dans le cadre de l'obligation de recherche d'un repreneur pour un établissement appartenant à une entreprise de plus de 1 000 salariés.

L'article porte une seconde disposition, dont la rédaction me semble insuffisamment protectrice pour les salariés. Il limite l'obligation de recherche aux seuls cas de fermeture pour cause de cessation d'activité. Ainsi, les employeurs qui déménageraient simplement leur établissement n'y seraient plus soumis.

Je suis favorable à cette simplification, sauf pour les transferts en dehors du bassin d'emploi. L'obligation de rechercher un repreneur augmente en effet les chances de conserver de l'activité et de l'emploi sur place. Je vous proposerai donc de ne supprimer l'obligation que dans le cas des transferts au sein d'un même bassin d'emploi.

Conformément à l'usage, les amendements que notre commission adoptera sur les articles dont l'examen lui a été délégué au fond seront intégrés au texte adopté par la commission des finances.

Je félicite Claude Nougé et Michel Vaspert pour le travail qu'ils ont fourni au nom de la délégation des entreprises et les remercie pour l'intérêt de leur proposition de loi, sur laquelle je vous propose d'émettre un avis favorable, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous soumetts.

**M. Michel Forissier.** – Je remercie Mme Gruny de son excellent rapport. À mesure que je prenais connaissance de la proposition de loi, j'imaginai quelques amendements : c'est ceux qu'elle nous présente !

Dans sa rédaction actuelle, l'adoption de ce texte entraînerait une inflation législative inutile.

Si un secteur d'activité est porteur, les emplois perdus seront naturellement transférés vers d'autres employeurs ou vers de nouvelles entreprises. L'économie, après un certain délai, se stabilise d'elle-même et revient à l'équilibre des emplois.

À chaque chef d'entreprise d'identifier ses besoins de formation. Il ne s'agit pas d'emplois peu qualifiés qui nécessitent un accompagnement : laissons les intéressés choisir les formations qu'ils estiment nécessaires. Ceux qui ont pris goût à la gestion d'entreprises et qui décident de changer de branche professionnelle chercheront naturellement à se former aux fondamentaux de leur nouveau secteur d'activité.

Je voterai les trois amendements de notre rapporteure qui me semblent parfaits.

**M. Dominique Watrin.** – Je ne partage pas tout à fait la position de Mme la rapporteure et de M. Forissier.

Pour autant, la question de la transmission des entreprises est importante. Le Conseil économique, social et environnemental, le CESE, souligne ainsi que 500 000 à 700 000 TPE et PME françaises sont appelées à changer de dirigeants. Il s'agit donc d'un enjeu essentiel pour la pérennité du tissu économique.

En choisissant une approche purement libérale, les auteurs de cette proposition de loi passent à côté du sujet. Ils reprennent des propositions connues – allègements de cotisations sociales, allègements fiscaux, allègements de prétendues « contraintes administratives »... – qui ont déjà montré leurs limites.

Nous pourrions adhérer à certaines mesures si la cible de la proposition de loi n'était pas aussi large. La transmission des petites et moyennes entreprises n'est pas seule visée par le texte : il est également question des entreprises de taille intermédiaire (ETI), qui comprennent entre 250 et 4 999 salariés et dont le chiffre d'affaires peut atteindre 1,5 milliard d'euros. Une proposition de loi centrée sur le tissu économique local, c'est-à-dire sur les TPE et les PME, aurait été préférable à cette libéralisation qui ne fera jamais la preuve de son efficacité.

Je n'ai rien contre la formation, initiale, continue, spécialisée sur l'entrepreneuriat. Cependant, l'enseignement public comptant potentiellement davantage d'élèves futurs salariés que d'élèves futurs dirigeants d'entreprise, je vous renvoie à une proposition de la Jeunesse ouvrière chrétienne visant à instaurer des modules sur le droit du travail. Si l'on veut être logique et ouvrir l'enseignement sur le monde moderne de l'entreprise, il faut refuser ces propositions sélectives, décalées et disproportionnées.

Vous avez souligné, madame la rapporteure, le peu d'empressement des organisations syndicales à défendre la loi Hamon. Celle-ci n'était pas notre tasse de thé. Toutefois, accorder aux salariés un droit d'information en cas de lancement d'un processus de transmission d'une entreprise est un minimum. Or ce minimum est ici abrogé...

Il aurait fallu aller beaucoup plus loin en 2014 et instaurer une forme de droit de préemption, ou d'autres droits beaucoup plus forts, pour permettre aux salariés de reprendre leur entreprise. La pérennité d'une entreprise va souvent de pair avec l'intérêt d'un territoire.

**M. Daniel Chasseing.** – À mon tour, je remercie Pascale Gruny de son excellent rapport.

La transmission d'entreprise est un enjeu primordial pour l'emploi, notamment dans les territoires ruraux. Je félicite mon collègue de Corrèze, Claude Nougéin, qui sait parfaitement ce qu'est une entreprise, et Michel Vaspart d'avoir su tirer profit de leur expérience.

Jusqu'à présent, peu de dispositions concernaient les petites et moyennes entreprises françaises, pourtant essentielles au développement des entreprises de taille intermédiaire : 20 % des dirigeants de PME ont plus de 60 ans et 60 % de ceux d'entreprises de taille intermédiaire ont au moins 55 ans.

Claude Nougéin et Michel Vaspart font plusieurs propositions, notamment sur l'information, l'anticipation de la transmission, la mise en place d'une politique adaptée pour

les territoires, la façon de dynamiser le financement... Notre commission a examiné quatre articles qui concernent, entre autres, les transmissions internes et les ventes, les obligations d'information - avec les risques qui en découlent pour la confidentialité. L'article 14 et l'article 16 visent à conserver l'emploi sur le territoire.

Je voterai les amendements présentés par notre rapporteure et cette proposition de loi dont je partage les objectifs.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je m'oppose aux propos de M. Watrin sur la philosophie globale de cette proposition de loi et sur la taille des entreprises concernées.

Il est ici question de « transmission d'entreprise » et qui dit entreprise, dit entrepreneur. Or, depuis de nombreuses années, la transmission par un entrepreneur d'une PME familiale employant par exemple 400 personnes coûte une fortune en droits de succession, surtout quand il y a plusieurs enfants. Le chef d'entreprise doit alors chercher le soutien de financiers, et nous savons tous que la finance a des intérêts distincts de ceux de l'entreprise.

Combien de fois ai-je vu des groupes financiers, après avoir rémunéré le cédant (qui vendait pour rendre son capital liquide en vue du partage successoral) « pomper » immédiatement les réserves de l'entreprise pour les faire remonter dans leur holding ! Deux ou trois ans plus tard, l'entreprise faisait le plongeon... et tous les employés avec elle.

Nous ne pouvons qu'approuver ce texte, il apporte une réponse à ce genre de situation. Pour le reste, je souscris totalement aux amendements de Pascale Gruny.

Le contenu de la formation initiale n'a pas à figurer dans la loi. Cependant c'est bien au cours de la formation initiale, dans les CFA ou dans les lycées professionnels, qu'il faut donner aux jeunes élèves le goût de l'entreprise et de l'entrepreneuriat. Il faut leur faire comprendre que leurs études, qui visent avant tout à leur permettre de trouver un emploi et de gagner leur vie, peuvent trouver un autre prolongement.

S'ils montrent les bonnes dispositions, ils pourront par exemple succéder au compagnon qui les aura recrutés. Au cours des deux siècles précédents, quand la législation était beaucoup plus simple, il arrivait très souvent qu'un compagnon ayant confiance dans l'apprenti qu'il avait formé lui transmette, *in fine*, son entreprise. C'est donc au moment de la formation initiale qu'il faudrait se saisir de ce problème.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** – Je remercie nos collègues de leurs interventions sur ce sujet important.

Beaucoup de questions se posent au moment de transmettre une entreprise. Quand on ne peut y répondre, l'entreprise est condamnée. Comme le soulignait M. Cardoux, la France a perdu beaucoup d'entreprises familiales en raison de droits de succession énormes que les héritiers n'avaient pas toujours les moyens de régler.

Je le regrette, car l'esprit d'une entreprise familiale n'a rien à voir avec celui d'une multinationale, notamment en ce qui concerne les salariés.

Comme l'a souligné M. Forissier, j'ai eu le souci d'éviter toute inflation législative, comme notre commission s'y efforce toujours, sous l'impulsion de notre président.

Sur la formation, il me semble important de promouvoir une culture de l'entreprise, qu'il s'agisse de droit du travail ou de l'entreprise en général. En revanche, je pense que la loi ne doit pas être un cahier des charges de la formation. C'est en ce sens que j'ai proposé de supprimer l'article 5.

Monsieur Watrin, vous reprochez à cette proposition de loi, que vous jugez « très libérale », de comporter de trop nombreux allègements fiscaux et sociaux. Cependant, elle est issue d'un constat sincère : la question des freins fiscaux et sociaux revient en permanence dans les auditions. Il est dommage de perdre nos entreprises pour de telles raisons.

Lorsqu'elles ont des difficultés, nos entreprises ferment ; quand elles arrivent à maturité, ce sont bien souvent des investisseurs étrangers, dont la culture est très différente de la nôtre, qui les rachètent. Il s'agit d'un sujet économique essentiel.

Quant au droit à l'information des salariés, pour avoir vécu deux procédures de cession d'entreprise dans ma vie professionnelle, j'ai constaté que l'information suscitait plutôt la crainte : les salariés ne faisaient pas d'offre de reprise mais redoutaient la fermeture de l'entreprise et le départ du chef de l'entreprise familiale, qu'ils connaissaient bien. Pas d'offre, donc, mais un climat délétère... C'est dans les phases de redressement ou de liquidation judiciaire que les vocations se manifestent.

J'ai vécu aussi une reprise par des partenaires financiers, qui considéraient les employés comme autant de pions, réclamant de réduire leur nombre de 150 à 110 en deux mois au nom de la rentabilité, habillant la mariée - comptablement, les chiffres peuvent être présentés de mainte manière... - et s'empressant de revendre. La fermeture à terme est garantie, lorsque la coquille a été vidée.

Les dispositions de ce texte ont vocation à être acceptées par l'Assemblée nationale et le Gouvernement, soit dans cette proposition de loi, soit dans le projet de loi Pacte.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 5*

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-3 supprime l'article 5 relatif à la formation : je m'en suis expliquée.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des finances la suppression de cet article.*

*Article 15*

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-4 supprime l'article, relatif à une obligation d'information des salariés par les administrateurs judiciaires sur les aides à la reprise. La disposition est déjà partiellement inscrite dans le code de commerce ; et la nouvelle obligation risque de provoquer des contentieux importants.

*L'amendement com-4 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des finances la suppression de cet article.*

*Article 16*

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-5 rédige l'article, qui concerne l'obligation faite à l'employeur, lorsqu'il décide de fermer un établissement appartenant à une entreprise de plus de 1 000 salariés, de rechercher un repreneur. En cohérence avec l'amendement précédent, il supprime l'obligation d'information des salariés sur les possibilités de reprise et les aides.

En outre, la proposition exonère de la recherche de repreneur les employeurs envisageant de déménager leur établissement. Cette simplification est opportune, je l'ai dit, lorsque le déménagement a lieu dans le même bassin d'emploi. En revanche, lorsqu'il y a un changement de département, il convient de maximiser les chances de reprise de l'établissement et de maintien de l'activité sur place.

*L'amendement com-5 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des finances l'adoption de cet article ainsi rédigé.*

**M. Alain Milon, président.** – Supprimant deux articles, Mme la rapporteure réduit de 50% le cadre de notre saisine.

**M. Michel Forissier.** – C'est de la simplification !

**M. Alain Milon, président.** – La commission saisie au fond établira son texte demain. L'examen en séance publique aura lieu le 7 juin et se poursuivra éventuellement le 8.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 5</b> <b>Reconnaissance de la spécificité des formations pour la reprise et la création d'entreprise dans les codes du travail et de l'éducation</b>			
Mme GRUNY rapporteur pour avis	3	Suppression de l'article.	Adopté
<b>Article 15</b> <b>Obligation d'information préalable des salariés en cas de vente de leur entreprise placée en redressement judiciaire</b>			
Mme GRUNY rapporteur pour avis	4	Suppression de l'article.	Adopté
<b>Article 16</b> <b>Limitation des obligations de recherche d'un repreneur dans les entreprises de plus de 1 000 salariés</b>			
Mme GRUNY rapporteur pour avis	5	Rédaction globale de l'article.	Adopté

*La réunion est close à 18 h 35.*

**Mercredi 30 mai 2018**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Audition du Pr. Sophie Caillat-Zucman en vue de sa reconduction à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine, (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique)**

**M. Alain Milon, président.** – Conformément aux articles L. 1418-3 et R. 1418-6 du code de la santé publique, le président du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine est nommé pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, le Premier ministre a demandé au président du Sénat que la commission des affaires sociales procède à l'audition de Mme Sophie Caillat-Zucman, actuelle présidente du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine, qu'il envisage de reconduire à ce poste et que nous avons le plaisir d'accueillir ce matin.

La présidence du conseil d'administration n'est pas exécutive mais le conseil délibère notamment sur le budget et sur les orientations pluriannuelles. Nous entendrons ensuite Mme Anne Courrèges, directrice de cette agence, sur son rapport sur l'application de la loi de bioéthique.

Mme Caillat-Zucman, nous vous avons reçue il y a trois ans, préalablement à votre nomination. Vous êtes chef de service du laboratoire d'immunologie et histocompatibilité de l'hôpital Saint-Louis et chef du département d'immunologie de Saint-

Louis - Robert Debré depuis septembre 2015. Pourriez-vous nous dresser un premier bilan de votre action ?

**Pr. Sophie Caillat-Zucman, candidate à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine.** – Je suis très heureuse de me trouver devant vous, dans le cadre de la procédure de renouvellement éventuel de la présidence du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine.

Voici rapidement mon parcours professionnel, pour que vous compreniez mon intérêt pour l'Agence de la biomédecine. J'ai 59 ans, je suis médecin, professeur d'immunologie à l'université Paris-Diderot et chef de service du laboratoire d'immunologie et d'histocompatibilité de l'hôpital Saint-Louis à l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris (AP-HP). Je m'intéresse à la greffe depuis mon internat, et ai poursuivi ma carrière en immunologie de la transplantation. Mon laboratoire à l'hôpital Saint-Louis fonctionne comme une plateforme régionale pour réaliser tous les tests de compatibilité donneur-receveur de la totalité des greffes d'organes et de la grande majorité des greffes de moelle ou de cellules souches hématopoïétiques de la région Île-de-France, soit environ 30% de l'activité nationale de greffe. Outre mon activité hospitalière, je dirige une équipe de recherche de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) dont la thématique principale porte sur le rôle de certaines populations de lymphocytes chez les patients greffés. Mes centres d'intérêt médicaux et scientifiques sont très axés sur la greffe et me conduisent à rester informée de toutes les avancées dans ce domaine.

Je connais bien l'Agence de la biomédecine puisqu'avant d'avoir présidé son conseil d'administration depuis juin 2015, j'ai été pendant plusieurs années membre de son conseil médical et scientifique. J'ai une très grande estime pour les différents membres de l'Agence de la biomédecine qui exercent leur mission non seulement avec beaucoup de professionnalisme, mais aussi avec un très grand engagement personnel ; je pense notamment à sa directrice générale, Anne Courrèges, avec qui je travaille en excellente collaboration et que vous rencontrerez tout à l'heure.

L'Agence de la biomédecine a été créée par la loi de bioéthique en 2004, faisant suite à l'Établissement français des greffes en tant qu'agence sanitaire compétente pour les greffes d'organes, de tissus et de cellules depuis 2004. En plus, l'Agence de la biomédecine s'est vu confier des missions supplémentaires sur la procréation, l'embryologie et la génétique humaine. Elle couvre désormais tous les domaines thérapeutiques utilisant des éléments du corps humain, à l'exception du sang, qui relève de l'Établissement français du sang. L'Agence de la biomédecine est également compétente en matière de recherche sur l'embryon et sur les cellules souches embryonnaires.

Elle est d'abord une agence sanitaire opérationnelle, qui pilote l'organisation des greffes au niveau national : elle veille à ce que les patients en attente de greffe d'organe puissent trouver un organe compatible et être greffés rapidement. Pour cela, elle gère les listes nationales de patients en attente de greffe et assure la régulation des prélèvements d'organes et la répartition des greffons sur le territoire national. Dans le domaine de la greffe de moelle osseuse ou de cellules souches hématopoïétiques, l'Agence gère le registre national France greffe de moelle (RFGM) de donneurs de cellules souches hématopoïétiques et d'unités de sang placentaire et elle assure le lien avec les registres internationaux de donneurs lorsqu'il n'existe aucun donneur national compatible avec un receveur. Cette mission opérationnelle de pilotage de l'organisation de greffe s'accompagne d'une mission de promotion du don d'organes, de moelle osseuse et de gamètes, qui est encouragée au travers de campagnes

d'information audiovisuelles, de journées thématiques et d'interventions auprès du public et des associations.

L'Agence de la biomédecine a aussi une mission d'encadrement, par exemple dans le domaine de la génétique humaine et de la recherche d'embryons pour lesquels elle délivre des agréments et des autorisations. Elle évalue les résultats des centres d'aide médicale à la procréation et promeut la recherche au travers d'un appel d'offres scientifique annuel, qui permet de subventionner des projets de recherche sélectionnés par le conseil médical et scientifique dans les domaines de l'agence. Les compétences de l'Agence de la biomédecine sont très larges et font appel à des expertises à la fois médicales, scientifiques, juridiques et éthiques de haut niveau.

L'Agence s'appuie sur les lois de bioéthique dont elle veille à faire respecter les règles fondamentales d'éthique, d'équité, de sécurité et de solidarité. Le conseil d'administration de l'Agence délibère sur les sujets les plus importants, notamment sur les orientations stratégiques pluriannuelles ainsi que sur les budgets et moyens alloués à l'Agence. La présidence du conseil d'administration n'est pas exécutive : c'est la direction générale de l'agence qui a ce rôle.

Le bilan des trois dernières années est satisfaisant ; l'Agence a rempli les objectifs stratégiques fixés dans le contrat d'objectifs et de performance. Le nombre de greffes d'organes a augmenté de 15% en trois ans, pour atteindre 6 100 greffes en 2017, grâce notamment à l'augmentation du nombre de greffes à partir de donneurs vivants – c'est le cas de 16% des greffes rénales. Depuis fin 2014 est mis en place progressivement le programme dit Maastricht III de prélèvement sur des donneurs chez lesquels il y a eu une décision d'arrêt des thérapeutiques actives en réanimation. Ce programme est encadré de manière très rigoureuse par l'Agence de la biomédecine, pour assurer une étanchéité complète entre les procédures de fin de vie et les procédures de prélèvements. Il concerne désormais une vingtaine d'équipes en France et a permis 234 greffes en 2017.

Deuxième objectif atteint, le nombre de donneurs de cellules souches hématopoïétiques inscrit sur le registre national de France greffe de moelle a augmenté pour atteindre 263 000 donneurs, chiffre dépassant nos attentes, même si nous devons davantage recruter des hommes jeunes – les meilleurs donneurs – et j'en profite pour lancer un appel.

Troisième objectif, le nombre de donneurs de gamètes a augmenté, bien que le nombre de donneurs actuels ne permette pas l'auto-suffisance nationale.

L'Agence a réalisé certaines modifications requises dans le cadre de la loi de modernisation du système de santé, comme intégrer à son conseil d'administration des représentants d'associations d'usagers du système de santé. La compétence en matière de bio-vigilance pour les activités de prélèvement et de greffe a été transférée de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) vers l'Agence de la biomédecine. Nous gérons aussi le registre national des refus de don d'organes.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'agence 2017-2021, signé avec la Direction générale de la santé, formalise les grandes orientations de l'Agence, en lien avec les trois plans d'action ministérielle concernant la greffe d'organes et de tissus, la greffe de cellules souches hématopoïétiques et la procréation, embryologie et génétique humaine. Ce contrat est organisé autour de deux axes stratégiques : un axe médical et scientifique vise à accroître l'accès à la greffe d'organes avec un objectif de 7 800 greffes en 2021 – contre

6 100 en 2017, dont 1 000 à partir de donneurs vivants, et à accroître l'accès à la greffe de tissus et de cellules souches hématopoïétiques et l'accès à l'aide médicale à la procréation, avec un objectif d'autosuffisance nationale du don de gamètes. Deuxième axe, nous poursuivons des objectifs transversaux tels que la promotion de la recherche, la communication avec le public et la formation des personnels de santé, dans un contexte d'efficacité imposée. Bien sûr, l'Agence de la biomédecine a apporté son expertise aux travaux de réexamen de la loi de bioéthique qui sont engagés cette année.

Je suis très motivée à poursuivre mon action à l'Agence de la biomédecine et à y apporter mes compétences. Ma fonction me fait aborder des sujets en lien direct avec mon activité hospitalo-universitaire, mais qui prennent une dimension humaine, beaucoup plus vaste, avec des personnes d'horizons très différents, dans les domaines qui m'ont passionnée dès le début de mon activité de médecin.

**M. Michel Amiel.** – Vous avez souligné l'insuffisance du don de gamètes mais dans le même temps, la procréation médicalement assistée (PMA) « non médicale » occupera de nombreux débats techniques et politiques. Au-delà de votre position personnelle, quels débats peuvent animer le conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine à ce sujet ?

La levée de l'anonymat – dont il faudrait préciser les modalités – freinerait-elle le don de gamètes ? Des pays étrangers ont-ils tenté l'expérience ?

**Mme Michelle Meunier.** – Je souhaitais poser la même question sur le don de gamètes, trop faible pour assurer l'autosuffisance, et l'anonymat. Existe-t-il des solutions non législatives ?

**Mme Martine Berthet.** – Quelle aide l'Agence fournit-elle aux associations locales œuvrant pour le don de moelle osseuse ?

**M. Philippe Mouiller.** – Quelles opérations de communication pourriez-vous réaliser pour mobiliser notamment les jeunes hommes ? Comment votre Agence est-elle associée à la révision des lois de bioéthique ?

**Pr. Sophie Caillat-Zucman.** – Nous manquons surtout d'ovocytes, le don de spermatozoïdes assurant l'autosuffisance. Si le cadre réglementaire de la PMA s'élargit, l'insuffisance de gamètes va mathématiquement s'accroître. Dans tous les cas, il faut promouvoir le don d'ovocytes. L'Agence mène des campagnes très actives d'information pour le public et les associations, organise les journées nationales du don et réalise des films. Il y a une grande méconnaissance de la manière dont se passe un don d'ovocytes, et il faut éviter que les femmes s'adressent à des pays voisins faute de donneuses en nombre suffisant.

L'anonymat est réglementaire et fait partie des principes de la loi de bioéthique concernant le don d'organes, de tissus et de cellules. Le don doit rester anonyme, et ce n'est pas une position personnelle : si on lève l'anonymat pour les dons de gamètes, pourquoi ne pas le faire ensuite sur tous les autres dons ? L'anonymat n'est pas un problème juridique car, en cas de besoin, les centres de PMA peuvent vérifier qui était le donneur, sans lever l'anonymat. La levée de l'anonymat réduirait le nombre de dons par crainte des donneurs d'être connus. Il doit rester un principe intangible.

L'Agence de la biomédecine doit réaliser encore plus d'efforts pour promouvoir le don de gamètes dans les lycées, les universités, voire les écoles, pour expliquer l'importance

de ce geste. Les enfants pourront ainsi inciter les parents à le faire, eux-mêmes ne pouvant donner. Il faut aussi informer le public sur le don de moelle osseuse. Nous ne manquons pas de cellules souches hématopoïétiques, mais le registre n'est pas assez renouvelé : les donneurs ont vieilli et doivent être remplacés par des donneurs jeunes – la moelle osseuse perd en qualité avec l'âge, et mieux vaut avoir des hommes pour éviter les problèmes d'immunisation à travers le système d'histocompatibilité ainsi que les problèmes de réaction du greffon contre l'hôte. Il n'y a plus de service militaire, qui aurait pu être un vecteur intéressant de communication, aussi devons-nous sensibiliser dans les universités, les lycées et les écoles et auprès d'associations toujours très actives.

Une partie importante du budget de l'Agence est consacré à la communication. Je vous invite à regarder sur notre site internet les volets consacrés au don d'organes ou au don de gamètes avec des films réalisés spécifiquement pour toucher les jeunes, parfois un peu directs, et leur expliquer ce qu'est le registre national des refus.

L'Agence de la biomédecine et là en tant qu'expert pour vous aider dans la rédaction des lois de bioéthique, mais n'interviendra pas directement.

**M. Alain Milon, président.** – L'Agence n'est pas favorable à la levée de l'anonymat, mais en 2011 nous avons évoqué le sujet des dons croisés qui étaient déjà une entorse à la levée de l'anonymat. De même, nous avons débattu de la vitrification des ovocytes. Le Parlement avait refusé que les jeunes femmes puissent faire des dons d'ovocytes tout en en conservant certains pour elles-mêmes, afin qu'elles puissent faire carrière et ensuite s'en servir pour avoir leurs propres enfants. Où en est cette réflexion ?

**M. Michel Amiel.** – Quelle est votre position et celle de l'Agence sur la remise en question du programme Maastricht III sur les dons d'organes ? Elle soulève des problèmes philosophiques aigus de définition de la mort. Récemment, un article très intéressant du *New Yorker* les évoquait...

**Pr. Sophie Caillat-Zucman.** – Le don croisé ne lève pas l'anonymat du don. La seule circonstance possible de levée d'anonymat est le don à partir d'un donneur vivant qui est soit un membre de la famille, soit une personne proche, telle que définie par la loi. Un don croisé consiste, en cas d'incompatibilité immunologique entre un donneur et un receveur, de prendre un autre « couple » dans le même cas, et de se servir du donneur du premier « couple » pour donner au receveur du second et inversement. Mais il n'y a absolument pas de levée d'anonymat : le receveur du deuxième « couple » ne va pas savoir qui est le donneur du premier, et les greffes sont réalisées simultanément pour éviter que le deuxième donneur refuse de donner une fois la première greffe réalisée...

Ce système n'est pas très efficace, très peu de greffes ont été ainsi réalisées ces dernières années en France. Ce système est plus efficace dans d'autres pays, comme la Hollande, car la France restreint ce schéma à deux couples, tandis que d'autres pays constituent une chaîne pouvant aller jusqu'à cinq ou six couples. Cela augmente les chances que le premier donneur soit compatible avec le receveur numéro X... Nous pouvons améliorer les chances de succès des greffes à partir de dons croisés, mais l'anonymat sera respecté.

La conservation, par une donneuse d'ovocytes, de certains gamètes pour elle-même, sera débattu dans la nouvelle loi. Je n'ai pas à donner mon opinion personnelle, mais de nombreuses réflexions ont déjà eu lieu pendant les états généraux de la bioéthique. Cette modification ne pourra être réalisée que dans un cadre législatif.

Les greffes dites Maastricht III sont prélevées sur des sujets pour lesquels il y a eu une décision d'arrêt des thérapeutiques actives en réanimation – lorsqu'on est certain que la personne va décéder. Selon la nouvelle législation, peut être considéré comme donneur toute personne dans ce cas. Cette procédure a été mise en place très progressivement depuis trois ans et est très réglementée et surveillée : deux équipes ont été autorisées à le faire la première année, désormais une vingtaine le font, et cela se passe sans problème.

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

*La réunion, suspendue à 9 h 05, reprend à 9 h 30.*

### **Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'Agence de la biomédecine**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'Agence de la biomédecine. Cette audition, après celle de Jean-Claude Ameisen consacrée aux enjeux de la bioéthique, aurait dû avoir pour objet d'introduire les rencontres thématiques que j'ai souhaité organiser avec des praticiens sur les différents thèmes couverts par la loi de bioéthique. Comme vous le savez, j'ai décidé de son report en raison de la cérémonie d'hommage au colonel Beltrame. Cette audition conserve cependant tout son intérêt alors que les états généraux de la bioéthique, menés sous l'égide du Conseil consultatif national d'éthique, viennent de prendre fin, ouvrant la voie aux travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), avant que ne débutent dans un troisième temps les travaux sur un projet de loi déposé par le Gouvernement.

Dans le cadre de ce premier temps d'évaluation, l'Agence de la biomédecine a produit un rapport, publié en janvier dernier, qui « fait le point, dans ses champs de compétence, sur la mise en œuvre effective de la loi de bioéthique au regard de l'évolution de la science et des pratiques médicales, en matière de traitements, de diagnostics, de procréation ou de recherche sur l'embryon. » Ce rapport est très clair et très pédagogique, c'est pourquoi j'ai souhaité que vous veniez le présenter, madame, devant notre commission des affaires sociales.

**Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'Agence de la biomédecine.** – C'est toujours un plaisir de venir devant votre commission, et le sujet le mérite. C'est d'abord à vous qu'incombe la responsabilité de cette loi de bioéthique. De telles lois sont particulières : elles traduisent un certain équilibre de la société et de l'état des connaissances. Elles méritent des débats approfondis sur des questions sensibles, complexes, ce qui suppose de bien mesurer les enjeux. D'où la méthodologie qui vient d'être rappelée, avec des états généraux de la bioéthique. Notre Agence est bien sûr concernée par cet exercice. Créée par la loi de bioéthique, l'essentiel de son activité est encadré par les lois de bioéthique et, sans doute, la loi de bioéthique s'intéressera à elle.

Comme nous sommes un établissement public sous tutelle, nous sommes soumis à un devoir de réserve et n'avons pas à prendre parti dans les débats de sociétés. Nous nous contentons donc d'apporter notre expertise pluridisciplinaire : juridique, économique, médicale, scientifique, informatique... Cette expertise se nourrit des contacts avec les associations, les professionnels, les pouvoirs publics, mais aussi du fait que nous avons un rôle opérationnel qui nous permet de constater comment la loi de bioéthique est appliquée dans le champ spécialisé qui est le nôtre, tel que l'a fixé la loi de bioéthique : l'organe, le

tissu, la cellule souche hématopoïétique (CSH), l'assistance médicale à la procréation, la recherche sur l'embryon et les souches embryonnaires humaines. De ce fait, les nouveaux champs qui sont en train d'être défrichés comme l'intelligence artificielle ne sont pas de notre ressort.

Notre action passe par des auditions, et par la publication de trois documents. Le premier est le rapport d'information du Parlement et du Gouvernement (RIPG) sur l'état des connaissances et des sciences. Il a été actualisé en décembre 2017, comme tous les deux ans. C'est un document scientifique, dont le contenu peut sembler ardu, mais qui dresse un panorama de toutes les évolutions des connaissances dans les champs de compétence de l'Agence. De ce fait, il soulève les nouvelles questions qui pourraient apparaître.

Le second document, que nous avons actualisé au début du mois, est le bilan de l'encadrement international. La question de la comparaison internationale se pose nécessairement. Certes, comparaison n'est pas raison, et il y a bien évidemment des spécificités françaises. Clairement, l'encadrement de la bioéthique est très hétérogène dans le monde. Il est donc toujours intéressant de voir ce qui se passe à l'étranger.

Le troisième document est le bilan d'application de la loi de bioéthique dans notre champ de compétences. Nous nous efforçons de produire un document synthétique, de rappeler le cadre issu des lois de bioéthique dans chacun de nos domaines de compétence, d'évaluer la façon dont ce cadre a été appliqué, de relever ce qui a fonctionné, mais aussi ce qui a moins bien fonctionné, et de suggérer des pistes de réflexion. Évidemment, nous ne faisons que soulever des questions, nous n'avons pas à y apporter les réponses – car c'est vous qui les apporterez.

Le principal enseignement de ce document, c'est que les lois de bioéthique, et notamment celle de 2011, ont rempli leur office. Elles ont permis un encadrement efficace du développement des connaissances, et accompagné l'État et la société dans cette évolution. De ce point de vue-là, la France est probablement l'un des pays qui a le système législatif et réglementaire le plus abouti : nous avons été précurseurs dans ce domaine. Aussi devons-nous continuer à nourrir notre réflexion et nos questionnements pour essayer d'apporter des réponses aussi adaptées que possible. Dans la mise en œuvre de la loi de bioéthique de 2011, les principales difficultés ont été organisationnelles, ou liées au rapport du système de santé avec le patient, ce qui montre bien combien cette loi est complémentaire des plans ministériels comme le troisième plan greffe, qui vient d'être adopté, le plan de procréation ou le plan sur les CSH. Il y a donc à la fois une réflexion législative sur le cadre dans lequel les actions doivent se mener et, en même temps, le besoin d'une stratégie concertée de tous les acteurs de terrain pour accompagner au mieux le développement des activités. Bref, faire davantage, et faire mieux, tout simplement parce que les besoins dans nos activités sont criants.

Il y a trois types de configurations dans cette révision de la loi bioéthique. D'abord, toutes les questions de société, qui ont été très présentes dans les états généraux, notamment dans le champ de l'assistance médicale à la procréation. Le deuxième champ concerne les ajustements, qui peuvent être liés au constat que le dispositif, tel qu'il a été conçu, n'a pas permis d'obtenir tous les résultats escomptés. Ainsi, par exemple, du don croisé d'organes, qui mériterait quelques mesures de simplification, puisque le don du vivant s'est imposé dans notre paysage. Un ajustement peut aussi être rendu nécessaire par l'évolution des pratiques médicales. Ainsi, le développement des greffes à peau identique pourra conduire à modifier certains articles de la loi de bioéthique. Troisième hypothèse : l'évolution majeure, soit des techniques et de leur diffusion, soit des connaissances. Ainsi, du

développement de la génomique et du séquençage nouvelle génération, qui bouleverse complètement la façon dont on conçoit la génétique, ou du ciseau moléculaire, ou encore de la possibilité, nouvelle, d'étendre la durée de culture des embryons pour la recherche.

L'Agence se positionne différemment par rapport à ces différentes situations. C'est à propos du prélèvement et de la greffe d'organes, qui est l'activité la plus ancienne, même si elle s'est surtout développée grâce au développement des traitements immunosuppresseurs, qu'ont été posés les principes fondateurs de la bioéthique, et notamment les règles du don éthique à la française, anonyme, gratuit et librement consenti. C'est aussi dans ce domaine qu'a émergé l'idée sous-jacente de toutes les lois de bioéthique qui se sont succédé : la bioéthique ne doit pas se développer et se penser en rupture par rapport aux principes fondateurs de notre société et de la République, au prétexte qu'elle traite d'activités innovantes, voire, dans la greffe d'organes à ses débuts, transgressives, mais au contraire dans leur prolongement. L'exemple typique est le consentement présumé en matière d'organes, avec l'idée que la fraternité qui unit tous les hommes doit perdurer au-delà du décès – dès lors que la liberté de ne pas donner est respectée.

C'est en tous cas un domaine sur lequel le législateur est déjà beaucoup intervenu : 1994, 2004, 2011... La dernière loi a réaffirmé la priorité à la greffe et a donné une impulsion au don du vivant en reconnaissant les donneurs et en ouvrant un programme de dons croisés. Tout récemment, la loi de modernisation de notre système de santé est revenue sur ce sujet en transférant à l'Agence de la biomédecine la compétence sur la biovigilance « organes, tissus, cellules » et en clarifiant les modalités de refus de prélèvement d'organes. Dans ce domaine, il s'agit plus d'ajustements que de grands bouleversements. La question du consentement au don d'organes vient d'être débattue de nouveau par la loi de 2016 : il n'est donc pas opportun de la soulever de nouveau. L'important est d'attendre que la loi produise ses effets, car notre activité repose sur la confiance, qui suppose une certaine forme de constance. Il faudra sans doute aller au bout du principe de neutralité financière, prendre des mesures de simplifications du don du vivant et travailler sur le don croisé, pour apporter les garanties nécessaires tout en permettant aux équipes de s'engager dans ce programme, qui offre une solution thérapeutique à des personnes qui sont dans une situation d'impasse immunologique.

Avec les CSH, on traite 80 % des maladies graves du sang. La loi de 2011 identifie cette thématique et construit un cadre harmonisé pour l'aborder. Elle a réaffirmé le caractère altruiste du don de sang de cordon. Dans ce domaine, il n'y a pas eu de bouleversements majeurs. La préoccupation des pouvoirs publics a surtout été de donner accès à toutes les sources de greffons disponibles pour apporter une solution aux patients, et d'assurer autant que possible l'égalité d'accès.

Les principales mesures qu'on peut envisager sont, par exemple, des mesures de périmètre. L'Agence a pour mission légale d'assurer le suivi des donneurs d'organes et le suivi des donneuses d'ovocytes, mais pas celui des donneurs de CSH apparentés ou non apparentés. Il y a aussi des mesures de simplification : un donneur non apparenté, totalement altruiste, pour un don non dirigé de CSH, doit passer devant le tribunal de grande instance -dont l'activité est déjà assez fournie. Cela apporte-t-il vraiment une garantie ? La question se pose, d'autant que cette formalité est récente. Un troisième type de questions est posé par l'évolution des techniques, comme le développement conséquent des greffes à peau identique. Entre parents et enfants, cela ouvre la question du prélèvement sur mineurs -il s'agit parfois de jeunes de 16 ou 17 ans, peu éloignés de la majorité.

L'assistance médicale à la procréation est un sujet qui a passionné lors des états généraux de la bioéthique. La loi de bioéthique conçoit l'assistance médicale à la procréation comme un traitement de suppléance à l'infertilité médicale d'un couple constitué d'un homme et d'une femme en âge de procréer. Tout cela est en débat dans la société et je ne m'étendrai pas davantage. Le travail de structuration s'est poursuivi, puisque cette activité a été transférée à l'Agence de la biomédecine lors de sa création. J'en veux pour preuve l'actualisation, l'été dernier, des règles de bonne pratique, pour tenir compte de la loi de bioéthique de 2011. La modification la plus récente est l'ouverture aux couples qui n'ont pas procréé du droit de donner leurs gamètes. La promotion du don de gamète vise à pallier l'insuffisance de l'offre : nous sommes dans une situation de tension maîtrisée sur le don de spermatozoïdes et de pénurie sur le don d'ovocytes. Grâce au travail effectué, on observe toutefois une progression du don d'ovocytes ces dernières années.

Une autre tendance lourde en assistance médicale à procréation est la juridictionnalisation. Il y a eu des contentieux interrogeant les limites de la loi de bioéthique, voire demandant à écarter son application, sur l'anonymat du don de gamètes ou avec l'arrêt du Conseil d'État sur l'insémination *post mortem*, ou encore sur l'âge de procréer des pères, qui donne lieu à une série contentieux devant le Conseil d'État. Cette tendance lourde interroge le rôle des professionnels, premiers concernés, ainsi que la répartition des rôles entre le régulateur, le législateur et le juge, et entre la loi nationale et les textes internationaux. L'approche de la loi française est générale et impersonnelle, quand celle de la Convention européenne des droits de l'homme est plus casuistique. Ainsi, pour l'insémination *post mortem*, que la loi française interdit, le Conseil d'État, au nom de la Convention européenne des droits de l'homme, nous invite à regarder au cas par cas s'il n'y a pas des circonstances très particulières et exceptionnelles.

En matière d'assistance à la procréation, beaucoup de questions sont des questions de société, mais il y a aussi des points d'ajustement qui nécessitent une réflexion collective, autour du triptyque simplification-harmonisation-clarification. Faut-il ouvrir le don de gamètes ? Devons-nous maintenir l'obligation, si l'on est en couple, d'obtenir l'accord du conjoint ? Comment simplifier les conditions d'accueil de l'embryon ? Le programme d'accueil de l'embryon ne démarre pas. L'ouverture aux établissements privés du don de gamètes pour étendre l'offre, l'âge de procréer : sur ces questions, vous devrez trancher.

La génétique est une activité très particulière. D'abord, elle a des limites. Puis, c'est une activité qui suscite beaucoup de fantasmes, d'espoirs, de peurs, et qui interroge notre rapport à l'humain. En effet, les données génétiques disent beaucoup de nous, mais aussi de notre famille. D'où l'encadrement très particulier qui a été organisé par les lois de bioéthique. Ce domaine a connu des bouleversements, dans la connaissance des gènes, de leur expression et des maladies génétiques, mais aussi dans les technologies qui sont mises à disposition. Ainsi, avec le séquençage de nouvelle génération, il est devenu possible de faire des études de plus en plus approfondies du génome pour un coût de moins en moins élevé, et dans des délais de plus en plus rapides. Paradoxalement, il est plus simple et moins coûteux de faire un examen du génome entier que de faire un examen ciblé. Cela pose d'insondables questions sur les compétences en matière d'interprétation des résultats face à des données qui sont de plus en plus complexes, sur le conseil génétique, sur la formation et le consentement des personnes, sur le *big data* et la gestion des données, sur l'information de la parentèle et les découvertes incidentes. Certes, nous serions heureux que vous supprimiez la procédure d'agrément des personnels par l'Agence de la biomédecine !

Votre commission a récemment organisé une table ronde sur la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires humaines. Ce sujet éminemment législatif a été largement examiné lors de la précédente loi bioéthique, notamment en raison de la question des cellules souches induites.

Dans un avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État, le statut d'embryon *in vitro* a été déclaré relevant du législatif. Le législateur a d'ailleurs complété le dispositif en 2013, avec la proposition de loi Mézard, qui a permis de passer d'un régime d'interdiction avec dérogation possible à un régime d'autorisation sous condition. En 2016, la loi de modernisation du système de santé a corrigé une malfaçon législative. Lorsque nous parlons de recherche sur l'embryon et sur les cellules souches embryonnaires humaines, il s'agit de recherche scientifique sans gestation, sans réintroduction, *in vitro* et pas *in vivo*, et l'embryon ainsi que les cellules sont détruits à la fin de la recherche. La recherche biomédicale sur l'assistance médicale à la procréation sur laquelle vous avez légiféré en 2016 concerne les essais cliniques : c'est pourquoi l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé a été saisie de cette question, après avis de l'Agence de la biomédecine.

La recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires humaines s'est beaucoup développée ces dernières années. Une trentaine d'équipes françaises y travaillent : il s'agit de recherches très pointues et qui s'inscrivent dans le temps long : les publications ne peuvent intervenir qu'après 5 à 10 ans et les essais cliniques au bout de 10 à 15 ans. Ces équipes doivent donc être solides et conscientes des enjeux éthiques. La France est plutôt bien positionnée avec un regain d'intérêt pour la recherche sur l'embryon, ce qui n'était pas le cas entre 2009 et 2013. Les équipes veulent mieux comprendre le développement précoce de l'embryon et améliorer les techniques d'assistance médicale à la procréation.

L'essentiel de la recherche dans le monde se fait sur les cellules souches embryonnaires humaines : à l'heure actuelle, 18 essais cliniques sont en cours dans le monde, dont un en France. Deux ou trois équipes de recherche françaises sont susceptibles de passer à l'essai clinique sur la DMLA ou sur la drépanocytose.

Dans notre bilan de l'application de la loi de bioéthique, nous nous interrogeons sur l'application même de la loi, notamment sur les conditions d'autorisation. Faut-il maintenir le même régime pour la recherche sur l'embryon et la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines ? Nous nous interrogeons aussi sur l'articulation entre cellules souches embryonnaires humaines et cellules pluripotentes induites (IPS). Les scientifiques nous disent qu'aujourd'hui il ne s'agit pas de recherches concurrentes mais complémentaires. Enfin, faut-il redéfinir le champ des manipulations interdites qui avait été posé dans un contexte scientifique très différent ? Ce qui était de la science-fiction est devenu de la science : il vous faudra dire ce que vous voulez et ce que ne voulez absolument pas.

Les sciences et les connaissances sont en pleine évolution : ainsi en est-il de la durée de culture des embryons, des chimères, des gamètes artificiels. Un champ très large est ouvert et le législateur devra fixer les règles scientifiques et éthiques. Il lui faudra examiner tous les sujets, et pas seulement ceux sous le feu de l'actualité : certains plus techniques posent des questions majeures. Quels que soient les choix faits par le législateur, il faut garder en mémoire que l'évolution des connaissances n'a de sens que si la société l'encadre, l'accompagne en ayant au cœur de sa réflexion l'intérêt de l'humanité et le bénéfice des malades.

**M. Alain Milon, président.** – La loi ne doit pas entraver la recherche, mais empêcher les dérives.

Dans le cadre des cellules souche, M. Peschanski a différencié l’embryon du préembryon. Cette question avait été examinée lors de la précédente loi bioéthique et le Sénat n’était pas parvenu à définir le concept de préembryon. Quelle est la position de l’Agence de la biomédecine sur le statut du préembryon ? Une définition sécuriserait les travaux des chercheurs sur les cellules souches embryonnaires.

**Mme Catherine Deroche.** – Je salue le travail remarquable de l’Agence de la biomédecine, qui apporte son expertise au législateur et au Gouvernement. La loi de bioéthique qui arrivera vraisemblablement au Sénat en début d’année prochaine nous donnera l’occasion de débattre de ces sujets compliqués qui touchent à l’intime.

Les agences sont soumises à des tensions budgétaires, comme les autres instances. Pensez-vous qu’il faille étendre le périmètre de votre agence, notamment par rapport à l’intelligence artificielle ? Quels seraient les moyens nécessaires pour assurer ces nouvelles missions ?

**M. Michel Amiel.** – Comment interdire ce qu’on ne peut empêcher ? Les approches sont différentes au niveau international et certains pays ne s’encombrent pas de considérations éthiques.

Vous n’avez pas parlé de l’épigénétique : vous pourriez apporter toute votre expertise en cette matière relativement nouvelle.

**Mme Michelle Meunier.** – Lors d’une audition, M. Jean-Claude Ameisen avait évoqué les ciseaux moléculaires pour lutter contre les moustiques porteurs de maladies. Les perspectives étaient plutôt encourageantes. Mais il semble qu’un moratoire sur ces ciseaux ait été décrété : est-ce exact ?

**M. Olivier Henno.** – Les législations nationales sur ces questions ont-elles encore du sens ? Le pays qui laisse une totale liberté à ses chercheurs n’impose-t-il pas le *tempo* ? Dans les années à venir, la France et l’Europe auront-elles encore une influence en ces domaines ?

**Mme Florence Lassarade.** – Quelles sont les règles dans les autres pays européens concernant le don des gamètes et le droit à l’anonymat ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Les chercheurs sont-ils formés à l’interprétation des données génétiques ? Sont-ils à même de donner des conseils en ce domaine ?

**Mme Anne Courrèges.** – Le sujet du préembryon est extrêmement complexe et l’Agence ne peut vous donner une réponse ferme et définitive.

En ce qui concerne la culture d’embryon, nous nous référons à l’avis non contraignant du Comité consultatif national d’éthique (CCNE) de 2001. À l’époque, la recherche sur l’embryon n’était même pas autorisée en France et la question restait largement théorique. Dans son avis de 2001, le CCNE estimait que la culture de l’embryon ne devait pas dépasser 7 jours car, au-delà, l’embryon pouvait être implanté : le Comité estimait que l’on passait de l’*in vitro* à l’*in vivo*. La majorité des autres pays a choisi 13 ou 14 jours, car c’est le moment où apparaît le tube neural, avec un risque de souffrance de l’embryon, et où s’affirme

l'individualisation de l'embryon, ce qui empêche l'apparition de jumeaux. Ces concepts étaient purement théoriques car il n'était pas possible de cultiver des embryons au-delà de 7 jours. Depuis, une équipe a été capable de cultiver un embryon jusqu'à 13 jours : elle s'est volontairement arrêté à ce moment-là. Les termes du débat sont désormais renouvelés. Certains pays s'interrogent pour savoir s'il faut aller au-delà de 13 jours tandis qu'en France on se demande s'il faut passer de 7 à 13 jours. Je vais m'arrêter là : comme il est possible qu'une équipe nous présente un projet de recherche au-delà de 7 jours, je ne voudrais pas empiéter sur les prérogatives de mon conseil d'orientation qui rendra un avis sur le sujet.

En 2010, le CCNE n'a pas jugé bon de revenir sur son avis de 2001 : il a estimé qu'il revenait au législateur de fixer la règle. C'est une question redoutable et passionnante qui mérite des débats approfondis.

L'Agence de la biomédecine est un modèle unique au monde : aucun pays n'a confié à une seule agence tant de domaines. En France, le législateur a voulu doter la loi de bioéthique d'un bras armé. Au fur et à mesure des révisions de la loi de bioéthique, la cohérence de l'Agence s'est affirmée autour de l'idée qu'il fallait soigner l'homme par l'homme. Seul le sang échappe à sa compétence pour des raisons historiques que vous connaissez bien. Nous avons atteint un point d'équilibre. Avec les neurosciences introduites en 2011, nous nous sommes éloignés du champ de la loi de bioéthique et l'Agence, ne disposant pas des compétences en interne, a fait appel à un groupe d'expert. Si d'autres missions étaient confiées à l'Agence il faudrait veiller à la cohérence d'ensemble afin de lui conserver son agilité et sa réactivité qui lui assurent le respect des milieux avec lesquels elle travaille. Des moyens supplémentaires lui permettraient d'acquérir les compétences dont elle ne dispose pas.

Faut-il interdire ce qu'on ne peut empêcher ? Beau sujet de philosophie ! Je vais prendre l'exemple des tests génétiques en ligne, interdits en France, mais que l'on peut se procurer aisément sur des sites Internet étrangers.

Les tests génétiques en disent beaucoup sur votre propre personne et sur vos proches, et ils révèlent toujours une forme de vulnérabilité. En outre, les qualités de ces tests sont extrêmement variables et certains sont même totalement fantaisistes. Compte tenu des caractéristiques des tests génétiques, un conseil est indispensable et il ne faut procéder à un test que s'il est utile, d'où l'importance de la prescription. Les règles posées en France sont donc importantes et nous devons convaincre nos concitoyens que le cadre français est bénéfique, qu'il leur permet d'avoir accès à une information utile pour assurer leur prise en charge.

L'Agence de la biomédecine n'a pas de compétence spécifique en matière d'épigénétique. Si elle a examiné l'impact de l'épigénétique sur la fertilité, son apport reste marginal. Cela dit, l'épigénétique est une science en plein développement.

J'en viens aux ciseaux génétiques : nous en sommes au CRISPR-Cas9 et peut-être même Cas11. Ces ciseaux s'inspirent de techniques préexistantes : il ne s'agit pas d'une révolution mais d'une évolution majeure : ces ciseaux sont faciles d'emploi et d'un faible coût. De nombreuses équipes peuvent donc y avoir recours. Les enjeux éthiques associés à cette technique ne sont pas les mêmes selon les applications qui en sont faites. Vous avez évoqué des hypothèses sur les moustiques : l'Agence n'est pas compétente en ce domaine. Pour l'humain, nous sommes confrontés à différentes hypothèses qui ne posent pas les mêmes questions. Le ciseau moléculaire peut être utilisé en thérapie génique sur un individu, ce qui

ne pose pas les mêmes questions que lorsqu'il s'agit de recherche sur un embryon ou sur des cellules souches embryonnaires humaines. Pour ces dernières, le recours au ciseau moléculaire n'entraînera pas de transmission sur la descendance : nous sommes donc proches de la thérapie génique. En revanche, lorsqu'on touche aux gamètes ou à l'embryon, les manipulations peuvent se transmettre à la descendance : pour les pays qui ont ratifié la convention d'Oviedo, ces manipulations sont interdites. Il faudra sans doute clarifier l'état du droit sur la question de la recherche sur l'embryon, sans gestation, ne serait-ce que pour évaluer l'efficacité et l'innocuité de la technique.

Aux États-Unis, l'idée d'un moratoire général avait été avancée. Aujourd'hui, la question porte sur l'application clinique et la possibilité de recherche scientifique. Pour autant, certains pays vont beaucoup plus loin en permettant l'expérimentation sur des embryons vivants. La recherche sur l'embryon est un domaine où l'hétérogénéité des réponses est importante. Il n'y a pas de réponses coordonnées en Europe et dans le monde sur ces sujets. Le législateur devra dire jusqu'où il souhaite aller en ce domaine, notamment l'utilisation ou non du CRISPR-Cas9.

Pour tout ce qui concerne le cœur de la loi bioéthique, à savoir les prélèvements et les greffes d'organes, des principes communs ont été validés. En revanche, l'hétérogénéité domine dès que l'on touche à l'assistance médicale à la procréation ou à la recherche pure. Les législations nationales ont du sens ne serait-ce que parce qu'il appartient à chaque société de dire ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. C'est une responsabilité politique majeure. Reste à essayer de porter ces messages au niveau de l'Europe et, pourquoi pas, du monde. Un travail de pédagogie s'impose donc. Sous prétexte que des débordements seraient possibles ailleurs, faudrait-il cesser de légiférer ? Les travaux parlementaires en seraient singulièrement allégés... Il sera toujours possible de trouver du moins disant éthique et législatif mais cela n'exonère pas de poser des règles.

Je vous renvoie à notre bilan sur l'encadrement international pour ce qui concerne l'anonymat du don de gamètes. Il n'y a pas d'unité : certains pays, dont la France, ont posé la règle de l'anonymat. D'autres ont privilégié d'autres voies. Il est difficile d'en tirer un bilan car les systèmes d'évaluation ne sont pas les mêmes partout. En outre, les effets peuvent être variables dans le temps. Enfin, le don de gamètes dépend de toute une série de mesures comme l'encadrement de l'activité, des campagnes de communication, de l'offre faite sur le territoire.

Les données génétiques sont extrêmement complexes : plus on avance dans la connaissance, plus on mesure la complexité de l'interprétation. Les compétences requises sont multiples : médicales, bien sûr, mais aussi informaticiennes, statisticiennes. Sans doute un nouveau métier va-t-il émerger en ce domaine. Le conseil génétique est essentiel, ce qui implique qu'il faut disposer de professionnels capables de mener cette interprétation. Comme ces tests ont vocation à se développer, il faudra disposer de nombreux professionnels formés. Dans le bilan de l'application de la loi, nous avons évoqué l'extension du rôle des conseillers en génétique. Les patients concernés devront obtenir une réponse en temps et en heure. L'information en génétique implique l'information sur les limites de l'information délivrée : cette activité demande beaucoup de modestie.

**Mme Victoire Jasmin.** – Les bio-informaticiens sont d'une grande aide pour interpréter les données en neurosciences et en génétique. La plupart du temps, ils ne trouvent pas de travail en France et doivent s'expatrier. Comment modifier cet état de fait ?

**Mme Anne Courrèges.** – De nouveaux métiers vont émerger, notamment avec le plan France médecine génomique. L'évolution est profonde et le secteur doit s'organiser pour répondre à ces nouveaux défis.

**M. Michel Forissier.** – En tant que législateur, je ne possède pas les connaissances scientifiques et médicales qui me permettraient de me faire une idée de ces problèmes extrêmement complexes. Le législateur travaille dans l'intérêt de l'humanité, mais dans un contexte où se déchaînent les passions : un certain archaïsme moral et religieux règne face aux progrès scientifiques. Dans les débats que nous avons avec les personnes que nous représentons, je constate un déficit d'information sur ces sujets. Qui pourrait dispenser une information objective et généraliste ? Ne laissons pas s'installer les rumeurs, comme cela fut le cas pour la vaccination : que de bêtises furent dites en si peu de temps !

**Mme Corinne Imbert.** – Dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation, les règles de bonnes pratiques ont été établies en 2017, soit six ans après la loi de bioéthique. Ce délai révèle-t-il des difficultés à rédiger, et si oui, de quel ordre ?

Le CCNE n'avait pas prévu que le sujet de la place du patient dans la médecine du futur serait évoqué lors des états généraux. Vous avez évoqué la science-fiction qui devient science. Comment l'Agence envisage-t-elle cette question : de façon très large et transversale ou sur chaque sujet ?

**Mme Anne Courrèges.** – L'information et la pédagogie jouent un rôle fondamental, et donc les états généraux également. Derrière la technicité apparente, de nombreux sujets peuvent être expliqués en des termes simples. Nous, acteurs publics, avons cette responsabilité. L'Agence de la biomédecine n'est pas la plus connue dans le paysage, mais d'autres acteurs y contribuent aussi : les ministères, les professionnels, les associations. Il est difficile de s'adapter aux différents canaux de communication existants et de maintenir la confiance. Les vecteurs de modernisation et de communication se sont différenciés *via* les réseaux sociaux, les blogs, les sites internet, qui contiennent énormément d'informations. Il est impossible, pour nos concitoyens, de s'y retrouver et pour moi de porter des messages de clarification, d'autant que la parole publique est parfois mise à distance...

Restons tous pédagogues : essayons d'intéresser nos concitoyens au-delà des grands événements que sont les états généraux ou la révision des lois de bioéthique, malgré les fantasmes et des présentations souvent amplifiées. Ramenons de la raison et soyons modestes : l'éthique est un questionnement. C'est un exercice délicat avec un équilibre fragile.

Les règles de bonnes pratiques de 2017, au-delà de la loi de bioéthique, ont aussi pris en compte les directives postérieures sur le *coding* et les retours d'expérience sur la vigilance qui nous ont conduits à porter l'attention sur certains sujets. Lorsqu'elle révisé les règles de bonnes pratiques, l'Agence essaie de rencontrer le plus de professionnels. Cette concertation dure deux ans avant la validation des propositions par le ministère. Nous nous sommes engagés dans la révision de ces bonnes pratiques lorsque le *corpus* était suffisant. Vous-mêmes, législateurs, réfléchissez au niveau de détail et aux modes de régulations les plus souples. Entre chaque révision, les règles législatives et réglementaires doivent être appliquées davantage ; il s'agit donc d'un document exhaustif regroupant toutes les règles à l'instant « t », et qui clarifie les pratiques.

La place du patient dans la médecine du futur est un très bel objet de réflexion philosophique pour les étudiants en médecine... Nos sujets sont complexes, sans réponse évidente. La place du patient dans la médecine a évolué, elle est bien plus importante qu'il y a quinze ans. Ces questions sensibles, compliquées et techniques, renouvellent la définition et la place du patient. Nous devons nous poser collectivement ces questions redoutables, sinon des réponses seront apportées autrement. Ayons le même questionnement éthique sur la relation entre notre système de santé et le patient que sur la relation entre le médecin et le patient. L'éthique ne se résume pas à des lois ou des règlements, elle est aussi un comportement et une organisation. Cette interrogation éthique relève de la responsabilité personnelle, redoutable, de chaque professionnel – presque aussi redoutable que celle qui pèse sur vos épaules en ce moment.

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

*La réunion est close à 10 h 50.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

### **Proposition de loi relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées - Procédure de législation en commission (Articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées.

Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce donc uniquement en commission. La réunion de la commission est publique, avec une retransmission sur le site du Sénat et elle se tient en présence du Gouvernement. Je salue donc la présence de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Ce texte, dont je suis l'auteur avec plusieurs de nos collègues, est une adaptation des règles relatives au consentement des personnes quant à la communication des résultats des analyses génétiques dont elles ont fait l'objet, afin de permettre à leurs proches de bénéficier des mesures de surveillance ou de prévention nécessaires en cas de transmission de caractère héréditaire prédisposant à la survenue de pathologies. Je pense au cancer, mais aussi à d'autres pathologies. La génétique va prendre une part croissante dans le dépistage, comme dans la prise en charge de ces maladies.

Il s'agit, sur un aspect très ponctuel, mais très attendu par les professionnels dans l'intérêt des familles et pour une bonne prise en charge, d'adapter notre droit, dans le respect de la dignité des personnes, afin de permettre aux proches de bénéficier de ces avancées.

Le Parlement examinera une révision de la loi de bioéthique au sein de laquelle une telle disposition pourrait trouver sa place. Il s'agit cependant d'un aménagement très ponctuel, sur lequel le consensus me semble réuni, à la différence d'autres thématiques de la loi de bioéthique : nous pourrions avancer plus rapidement.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Depuis la découverte du caryotype humain en 1956, la génétique connaît des progrès considérables. Chacun peut aujourd'hui accéder à l'ensemble de son patrimoine génétique. Les examens s'effectuent dans des conditions de coût et de durée de plus en plus favorables. Le développement des technologies de séquençage du génome humain permet d'envisager l'essor d'une véritable médecine de précision. Qu'il s'agisse d'oncologie, de cardiologie ou de neurologie, la génétique améliore les conditions d'établissement d'un diagnostic, la prévention et les soins - plus ciblées.

Sur les plans éthique et juridique, cette évolution et l'apparition de techniques et de connaissances nouvelles soulèvent des questions inédites qui interpellent nos concitoyens et le législateur.

Les résultats d'un examen génétique sont définitifs et ils peuvent avoir des conséquences non seulement pour la personne testée, mais aussi pour sa famille. C'est pourquoi, depuis 2004, notre législation prend en compte l'intérêt potentiel de tiers apparentés : le code de la santé publique consacre une obligation d'information de la parentèle en cas de diagnostic d'une anomalie génétique grave susceptible de mesures préventives ou thérapeutiques. Il s'agit d'éviter les pertes de chance liées à l'absence d'accès à des informations existantes.

Ce dispositif a été complété en 2011 et se formule de la manière suivante : en cas de diagnostic positif, et sauf si elle a exprimé sa volonté d'être tenue dans l'ignorance du diagnostic, la personne doit informer les membres de sa famille potentiellement concernés. Si elle ne souhaite pas procéder à cette information elle-même, elle peut demander au médecin prescripteur de le faire à sa place. Celui-ci est alors tenu de porter à la connaissance des proches l'existence d'une information médicale à caractère familial susceptible de les concerner. Il doit les inviter à se rendre à une consultation de génétique.

Un équilibre a ainsi été trouvé entre le secret souhaité par le patient d'une part, et le devoir moral de solidarité familiale d'autre part. À défaut d'un tel dispositif, le risque existerait en effet que le principe de l'autonomie l'emporte sur celui de « bienfaisance » et que le tiers se voie refuser « un bien comparativement très important », suivant les termes employés par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

La proposition de loi qui nous est soumise conforte cet équilibre. Elle s'inscrit dans le prolongement du dispositif introduit en 2004. Son objet est d'ouvrir la possibilité de réaliser un examen génétique sur les personnes décédées au bénéfice de leurs proches.

Aujourd'hui, cet examen ne peut être réalisé que dans l'intérêt de la personne, y compris, dans certains cas, « lorsqu'il est impossible de recueillir son consentement ». Lorsque la personne est décédée, qu'elle ait ou non donné son consentement, la possibilité de réaliser un tel examen au bénéfice potentiel de la parentèle n'est pas prévue. C'est précisément cette lacune que la proposition de loi entend combler.

Sur le plan scientifique, l'intérêt qu'il y aurait à faire accéder la parentèle d'une personne décédée aux informations sur les anomalies génétiques identifiées chez cette personne est bien étayé. C'est le cas dans plusieurs spécialités médicales. Par exemple, en cardiogénétique, les analyses d'ADN par les technologies de diagnostic moléculaire permettent aujourd'hui d'identifier les gènes responsables de cardiomyopathies ou d'arythmies héréditaires. Je pense notamment aux cas de mort subite chez des sujets jeunes, qui peuvent résulter d'une pathologie cardiaque susceptible de concerner également la fratrie.

Dans cette hypothèse, les frères et sœurs de la personne décédée pourraient, le cas échéant, être orientés vers un conseil génétique.

La proposition de loi comporte quatre articles. Le premier élargit les conditions dans lesquelles les informations médicales concernant une personne décédée peuvent être partagées. L'objectif est de les rendre accessibles aux équipes de soins qui prennent en charge la parentèle et aux personnes ayant un lien génétique avec la personne décédée. L'article 2 permet à un patient d'autoriser le médecin prescripteur à communiquer les résultats de son examen génétique à ses proches « si elle venait à décéder » avant leur obtention. L'article 3 précise que l'examen génétique peut être réalisé dans l'intérêt de la parentèle. Enfin, l'article 4 est relatif aux modalités de prise en charge financière de l'examen.

Au cours des auditions, j'ai pu mesurer combien l'évolution proposée par ce texte est attendue par les professionnels de santé, tous soucieux d'améliorer les prises en charge. L'Agence de la biomédecine (ABM) y voit, elle aussi, un sujet d'avancée majeur ; le CCNE a confirmé l'intérêt de tout premier plan qu'il présente aux yeux des sociétés savantes. Ce texte renforce la politique de prévention dans notre pays ; son objectif est de favoriser les prises en charge à un stade précoce.

Le dispositif est également attendu par les professionnels parce qu'il apporte une clarification bienvenue. Il semble en effet que les pratiques médicales se caractérisent par une certaine hétérogénéité : si les professionnels refusent en général de pratiquer un test génétique *post-mortem*, l'encadrement légal étant jugé insuffisant, certains biologistes acceptent de le réaliser, même sans l'accord d'un proche. Cette situation est source à la fois d'inégalités et de pertes de chances.

La rédaction d'origine de la proposition me paraissait cependant laisser ouvertes plusieurs questions auxquelles il nous faut répondre si nous voulons poser un encadrement rigoureux. La volonté de la personne décédée est-elle suffisamment protégée ? À quelles conditions et dans quelles circonstances un examen génétique pourra-t-il être réalisé *post-mortem* ? Enfin, quelles sont les garanties prévues pour les familles ?

Je n'insisterai, à ce stade, que sur les précisions les plus importantes à apporter. Mes amendements visent principalement à définir deux séries de règles : sur les conditions de réalisation de l'examen ; et sur les circonstances dans lesquelles il peut y être recouru.

L'examen génétique peut être réalisé sur une personne décédée dans l'intérêt médical d'un tiers : je vous proposerai trois précisions essentielles. En premier lieu, la personne décédée ne doit pas avoir, de son vivant, exprimé son opposition à cet examen. Par parallélisme des formes, nous retenons ici le même régime légal de consentement présumé que pour le don d'organes. En deuxième lieu, l'examen est réalisé à des fins médicales dans l'intérêt des ascendants, descendants et collatéraux de la personne décédée : autrement dit, des personnes partageant un lien de sang avec la personne décédée.

En dernier lieu, l'examen est réalisé à la demande d'un membre de la famille potentiellement concerné et il est prescrit par un médecin qualifié en génétique ou membre d'une équipe pluridisciplinaire comprenant un médecin qualifié en génétique, si celui-ci juge que les conditions précédentes sont satisfaites. Le médecin prescripteur devra notamment apprécier si la condition relative à l'intérêt de la parentèle est remplie.

En ce qui concerne les circonstances médicales dans lesquelles l'examen peut être effectué, deux situations doivent être distinguées. L'examen doit être possible à partir d'éléments du corps prélevés préalablement au décès de la personne ; dans ce cas, qui se présente le plus souvent en oncologie, la personne a fait l'objet d'un prélèvement tissulaire ayant conduit au diagnostic de cancer et le prélèvement a été conservé par le laboratoire. La personne est ensuite décédée et le médecin qualifié en génétique prescrit, dans l'intérêt de la parentèle, l'examen des caractéristiques génétiques à partir du prélèvement conservé.

Il convient en outre d'autoriser l'examen *post-mortem* dans le cadre d'une autopsie médicale : le prélèvement est alors quasi concomitant du constat de décès. Cette possibilité vise principalement les situations de mort subite, en particulier des sujets jeunes.

Sous le bénéfice de ces précisions, le dispositif me paraît trouver un point d'équilibre qui ménage tant la volonté de la personne décédée que l'intérêt de ses proches.

Parmi les nombreuses questions soulevées en génétique dans la prochaine révision de la loi de bioéthique, ce texte concerne un sujet bien circonscrit. Le dispositif est consensuel et fortement attendu. Avançons sans attendre, afin de ne pas retarder des prises en charge qui pourraient s'avérer nécessaires.

J'invite donc la commission à adopter ce texte tel que modifié par les cinq amendements que je vous sou mets.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Monsieur le Président, vous m'aviez déjà interpellée sur ce sujet lorsque je présidais l'Institut national du cancer (INCa). Vous êtes très tenace !

Par cette proposition de loi, vous souhaitez autoriser la réalisation d'examens de génétique après le décès d'une personne, ce que la loi de bioéthique, en particulier les dispositions qui encadrent le consentement à la réalisation d'un examen génétique, n'autorise pas aujourd'hui. Je partage cette préoccupation.

Vous tentez de résoudre une difficulté réelle, alors que les progrès de la génétique permettent de plus en plus souvent d'analyser les caractères héréditaires prédisposant à la survenue de certaines pathologies, notamment cancéreuses.

Votre préoccupation est également bien identifiée par les professionnels de terrain et les acteurs institutionnels ; les travaux préparatoires à la révision des lois de bioéthique la prennent en compte. Cette révision est engagée depuis le mois de janvier ; plusieurs rapports sont en cours ou vont être remis : celui de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), celui de l'Agence de la biomédecine (ABM) sur l'évaluation de la loi actuelle, celui du Conseil d'État sur les aspects juridiques, celui du CCNE, lequel pilote encore actuellement des états généraux qui associent aussi les citoyens à la réflexion.

C'est pourquoi le vecteur approprié pour la réforme que vous envisagez est, selon moi, la loi de bioéthique, dont la révision est engagée selon la méthodologie prévue par la loi précédente. Le futur projet de loi de bioéthique, qui devrait être soumis aux parlementaires au début de l'année 2019, prendra en considération l'ensemble des implications sur les questions très sensibles et très complexes que vous soulevez, madame la rapporteure, et qui font l'objet de vos amendements. En effet, le sujet n'est pas simplement technique ; il touche au

consentement, à l'information des membres de la famille en cas d'anomalie génétique, surtout si cette anomalie fait persister un doute sur un risque particulier. Se pose également la question de la durée de conservation d'un certain nombre d'échantillons.

Toutes ces questions sont au cœur même de l'édifice bioéthique.

Le cadre du consentement génétique est fixé dans le code civil et il constitue un principe d'ordre public. Une modification de ce cas comme de celui de l'information de la parentèle ne peut être traitée de façon isolée, sans prendre en compte l'ensemble des problématiques de la génétique, *a fortiori* à l'ère de la médecine génomique.

Je suis donc *a priori* favorable, sur le principe, à l'ouverture encadrée de cette possibilité et à la réalisation d'examen génétiques alors que la personne est décédée. Mais il convient d'en débattre dans le cadre prévu à cette fin, la révision de la loi de bioéthique, en pesant l'ensemble des enjeux et des impacts. Je vous invite à nourrir de vos réflexions et de vos propositions légitimes le projet de loi dès lors qu'il sera déposé au Parlement. Cette question figurera bien dans la loi de bioéthique.

**M. René-Paul Savary.** – Ce texte que j'ai cosigné s'inscrit dans les travaux que nous menons sur la bioéthique. Lors de la révision des lois de bioéthique, les feux médiatiques seront braqués sur certains thèmes (on sait lesquels). Le débat sur les examens *post-mortem* sera pollué, ou du moins couvert, par d'autres questions. Les thèmes très techniques, pourtant importants sur les plans biomédical et sociétal, seront passés sous silence. Avec la génomique, nous sommes au cœur de l'évolution de la médecine prédictive de demain. Il nous appartient de prendre des dispositions dès aujourd'hui, et de nous pencher en particulier sur la durée de conservation des prélèvements. Des pratiques inconnues à ce jour pourraient émerger, au profit de la santé des descendants. Il faut avancer. Nous soutiendrons les amendements proposés et voterons ce texte, qui ne saurait attendre.

**M. Bernard Jomier.** – Ce texte vise à répondre à une question très ponctuelle, sans remettre en cause les principes de nos lois de bioéthique. Dans sa rédaction initiale, certaines portes restaient ouvertes. Les modifications proposées par Mme la rapporteure rendent légitime l'adoption de ce texte en dehors du cadre des lois de bioéthique.

Ce texte doit en particulier respecter certains grands principes. D'abord, un intérêt direct pour la santé des personnes concernées à ce que ces analyses soient pratiquées (capacité à mettre en œuvre des mesures de prévention ou de soins après découverte de l'anomalie recherchée). Il faut également respecter la volonté du défunt, ce qui est le cas.

Il faut respecter le droit à l'information, mais aussi le droit à la non-information : on peut vouloir ne pas connaître des anomalies génétiques ayant des conséquences sur sa santé. Enfin, il fallait que le secret médical soit préservé en toute circonstance.

Les professionnels concernés et les familles demandent que cette lacune de la loi soit comblée sans qu'il soit touché à l'édifice des lois de bioéthique. Par exemple, aux termes de cette proposition de loi dans sa rédaction d'origine, rien ne semble interdire les exhumations destinées à des analyses génétiques (ce qui aurait été de toute façon très exceptionnel). Mme la rapporteure propose de ne procéder à ces examens qu'à partir d'éléments du corps prélevés préalablement au décès ou dans le cadre d'une autopsie réalisée immédiatement après celui-ci. Il n'y a dès lors aucune dérive possible.

De même, des associations se sont inquiétées d'une possible ouverture à des tests de recherche en paternité. La proposition de loi ne prévoit rien de tel. Sous réserve de certaines précisions, cette proposition de loi peut répondre de manière satisfaisante à la question posée en dehors du cadre des lois de bioéthique, car les discussions seront sinon « polluées », du moins centrées sur d'autres questions d'importance.

**M. Daniel Chasseing.** – Cette proposition de loi très pragmatique sera utile à certaines familles. Les progrès de la génétique permettent d'analyser la transmission de caractères héréditaires prédisposant à certaines pathologies (les cancers, mais pas uniquement). Les oncogénéticiens essayent de préciser les risques pour le patient et les membres de sa famille ; parfois, il est nécessaire de remonter l'histoire familiale des cancers et pour conseiller les vivants, les analyses sur des personnes décédées fournissent des informations utiles. Une personne peut décéder sans connaître le diagnostic génétique de sa maladie ou ne pas avoir connaissance des résultats au moment du décès.

Les progrès scientifiques exigent une évolution législative. Lorsqu'une personne est décédée, il n'est pas possible à la parentèle de réaliser un examen, car le consentement du patient pour les analyses génétiques *post-mortem* n'est pas autorisé. Ce texte y pourvoit, sans porter atteinte à la dignité de la personne humaine. Je suis favorable à cette proposition de loi, ainsi qu'aux amendements de Mme la rapporteure.

**Mme Laurence Cohen.** – L'adoption de cette proposition de loi aujourd'hui me paraît tout à fait positive. Elle ne bafoue pas du tout les principes posés par les lois de bioéthique. Surtout, les membres de mon groupe et moi-même apprécions que Mme la rapporteure ait proposé des enrichissements à ce texte de manière à le cadrer et à lever toute ambiguïté. En effet, il a suscité des inquiétudes chez certaines personnes pour lesquelles ces prélèvements posent question au regard de leurs pratiques religieuses.

Je sollicite juste une précision au sujet de l'article 4, qui dispose que l'examen « est imputé financièrement aux membres de la famille et fait l'objet d'un remboursement par l'assurance-maladie ». S'agit-il là du remboursement classique d'un acte médical ?

**M. Michel Forissier.** – Nous sommes au cœur de la modernisation de l'action parlementaire : la procédure nous permet de gagner du temps dans notre travail de législateur, elle s'inscrit dans les objectifs généraux affichés par le Gouvernement. Cette proposition de loi, que j'ai cosignée sans réserve, prend en compte les progrès scientifiques qui ouvrent des possibilités nouvelles, dans l'intérêt des familles et même de l'humanité. Dans notre société, il y a ceux qui restent dans l'archaïsme vis-à-vis des progrès scientifiques et technologiques et ceux qui, au contraire, veulent s'appuyer sur ceux-ci pour les mettre au service de l'homme et des générations futures. Il faut laisser les vieux tabous et les vieux démons de côté quand on aborde ces sujets et, ensemble, construire une société tournée vers l'avenir, sans préjugé. Cette initiative doit faire école et nous devrions nous en inspirer pour l'ensemble de nos travaux.

**Mme Florence Lassarade.** – Il n'est pas question ici des aberrations chromosomiques, mais de tout ce qui relève de la génétique. Je m'interroge sur le double consentement des parents. Par ailleurs, qu'en est-il de l'enfant mort-né ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Dans la mesure où des prélèvements sont faits sur des personnes décédées, combien de temps sont conservés en laboratoire les différents éléments corporels ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je partage ce qu’a dit M. Savary : la révision des lois de bioéthique que nous engagerons dans un an ouvrira sur de nombreux sujets. Le présent texte vise simplement à ajuster un dispositif de manière à répondre à certaines situations au bénéfice des patients.

Nous nous sommes posé la question des délais de conservation. Un arrêté du 26 novembre 1999 relatif à la bonne exécution des analyses de biologie médicale fixe la règle générale en matière de conservation des prélèvements, en indiquant la durée et la température de conservation de certains prélèvements en fonction des examens demandés. Pour les prélèvements d’anatomopathologie (tissu tumoral et non tumoral), la question se pose surtout en termes d’utilité scientifique. Selon les informations qui nous ont été communiquées, les techniques permettraient aujourd’hui de conserver les tissus entre 10 et 15 ans selon les cas. En tout état de cause, il s’agit là d’une question réglementaire. Pour information, les médecins sont tenus de conserver le dossier médical du patient jusqu’à 30 ans après son décès.

Je remercie Bernard Jomier de sa présence aux auditions et de sa participation à l’élaboration de ce texte. Il était important de border le texte et prévenir toute possibilité de dérives. Les exhumations sont soumises à un régime juridique distinct et très sécurisé. La prescription de l’examen *post-mortem* sera toujours faite par un médecin, qui jugera de la pertinence de l’analyse. La demande de la parentèle concernée devait-elle être obligatoire ? Les professionnels de santé avec lesquels nous nous sommes entretenus ont confirmé qu’il était opportun qu’il soit demandé par un membre de la famille.

Je remercie Daniel Chasseing de son intervention.

Pour répondre à Laurence Cohen, tous les actes de biologie ou d’anatomopathologie innovants sont aujourd’hui financés par le référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN), qui a besoin d’être revu. Nous en reparlerons lorsque nous vous présenterons le rapport sur l’accès précoce aux médicaments innovants. Les établissements concernés réalisent la collecte des données nécessaires à l’évaluation des actes par la Haute Autorité de santé (HAS). L’établissement effectuant l’analyse facture à l’établissement prescripteur. Les actes inscrits dans ce référentiel, ainsi que les valorisations associées, sont mis à jour annuellement. Le dispositif est géré par la Direction générale de l’offre de soins (DGOS). Cela étant dit, le RIHN n’est pas sans poser quelques difficultés au regard des délais de passage d’un acte du référentiel à la nomenclature.

Florence Lassarade, il est possible que l’on soit amené à réaliser des analyses génétiques sur des enfants très jeunes, voire sur des enfants mort-nés. Oui, ce sont les parents qui donnent leur autorisation. L’autorité parentale s’applique jusqu’à la majorité.

L’intervention de Michel Forissier est un plaidoyer pour l’importance du Sénat, dont nous ne doutons pas. Nous souhaitons que le rôle majeur du Sénat soit reconnu au plus haut niveau.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous avez évoqué le guide de bonne exécution des analyses. Les laboratoires accrédités se réfèrent également au manuel de prélèvement, qui détaille les conditions de prélèvement, mais également, dans la phase post-analytique, les délais et les conditions de conservation. Il faudrait faire évoluer la nomenclature pour les nouveaux cas et y faire figurer la valeur des actes.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'article 2 prévoit que les prélèvements seront conservés conformément aux bonnes pratiques arrêtées par le ministre chargé de la santé, sur proposition de l'ABM. Pour le reste, il s'agit par définition d'actes hors nomenclature ayant vocation, à terme, à y entrer.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Je ne souhaite pas m'exprimer ici sur le fond, je m'en suis expliquée. Je suis évidemment favorable à une évolution de la loi sur ce sujet, sur lequel j'ai travaillé dans de précédentes fonctions : je serai fidèle à mes convictions. Il y a cependant un problème de forme, et de cohérence. La procédure de révision de la loi de bioéthique a été prévue dans la loi elle-même. La liste des sujets y a été établie clairement. Il s'agit de la procréation, de la génétique et de la génomique, des neurosciences, des grandes données de santé, des algorithmes décisionnels et de l'intelligence artificielle.

Les mesures concernant la génétique ne seront pas obérées par celles qui touchent à la procréation. Elles seront bien présentes dans la loi et dans le débat. Je préférerais, parce que les lois de bioéthiques sont soumises à des révisions régulières et qu'elles ont une logique et une doctrine internes, que les dispositions figurant dans votre proposition de loi soient inscrites dans le corpus des lois de bioéthique, notamment dans le chapitre consacré à la génétique.

Je laisse le Sénat décider, dans sa grande sagesse, s'il convient d'adopter ou non ce texte aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, ces mesures figureront dans la loi, car elles font partie des sujets que nous aurons à traiter.

**M. Alain Milon, président.** – En 2011, lors de la révision de la loi de bioéthique, c'est le Sénat qui a imposé, contre l'avis du gouvernement de l'époque, le principe de la révision de la loi tous les sept ans, pour prendre en compte les évolutions technologiques importantes. Oui, de tels sujets doivent être traités dans le cadre de ces révisions.

Je rappelle toutefois qu'une entorse à ce principe s'est produite concernant les cellules souches embryonnaires, dans la loi de bioéthique de 2009. Le ministre de l'époque Xavier Bertrand avait demandé à l'Assemblée nationale, qui l'avait imposé au Sénat, d'écrire que « les recherches sur les cellules souches sont interdites, sauf quand elles sont autorisées ». C'est aberrant. Comme rapporteur, je proposais qu'elles soient autorisées, sous conditions. Le groupe du RDSE dans une proposition de loi a, un an après, repris ma suggestion. Elle a été votée avec l'accord de Marisol Touraine, alors ministre. J'avais à cette époque prédit que quelqu'un se servirait un jour de cette entorse à la révision périodique de loi de bioéthique. Je n'avais pas prévu que ce serait moi !

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-1 porte sur le respect du secret médical. L'objectif est de protéger la volonté de la personne décédée.

Il tend à préciser que si la personne ne s'y est pas opposée, les informations pourront être partagées entre professionnels de santé ne faisant pas partie de la même équipe de soins. Celle qui a pris en charge la personne défunte est rarement celle qui prendra en charge la personne apparentée...

Ces informations pourront être transmises aux membres de la famille potentiellement concernés, à la condition qu'elles contribuent à la mise en place de mesures de prévention ou de soins pour les apparentés ayant un lien génétique avec la personne décédée : ascendants, descendants et collatéraux. Il reviendra au médecin prescripteur d'apprécier le respect de cette condition.

*L'amendement COM-1 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.*

*L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-2 définit les conditions cumulatives dans lesquelles un examen génétique est autorisé lorsqu'il concerne une personne décédée : celle-ci ne doit pas avoir de son vivant exprimé son opposition à cet examen ; l'examen est réalisé à des fins médicales dans l'intérêt de ses ascendants, descendants et collatéraux ; il est prescrit par un médecin qualifié en génétique ou membre d'une équipe pluridisciplinaire comprenant un médecin qualifié en génétique ; il est réalisé à la demande d'un membre de la famille potentiellement concerné.

Il tend ensuite à prévoir que l'examen peut être effectué à partir d'éléments du corps prélevés préalablement au décès de la personne ou dans le cadre d'une autopsie médicale.

Pour garantir une prise en charge de qualité pour la famille, le médecin prescripteur doit porter à la connaissance du demandeur de l'examen plusieurs séries d'informations relatives à la nature et la finalité de l'examen ; aux risques et pertes de chances qu'un silence ferait courir aux ascendants, descendants et collatéraux en cas de mise au jour d'une anomalie génétique grave ; et au droit des membres de la famille d'être tenu dans l'ignorance du diagnostic.

L'amendement précise enfin que la transmission des informations aux membres de la famille respecte les bonnes pratiques arrêtées sur proposition de l'ABM.

**M. Bernard Jomier.** – Dans l'intérêt de qui l'analyse peut-elle être effectuée ? Le code de la santé publique prévoyait qu'elle était réalisée dans l'intérêt de la personne, Alain Milon l'étendait à la famille, la proposition de loi mentionne les ascendants, descendants et collatéraux, ce qui signifie qu'un lien génétique est nécessaire.

Juridiquement, la formulation les « membres de la famille potentiellement concernés » me paraît un peu trop floue. Si mon beau-frère est susceptible d'être porteur d'une anomalie génétique, je suis affectivement concerné, pas génétiquement.

Le code de la santé publique retient une formulation plus précise : les « membres de la famille potentiellement concernés dès lors que des mesures de prévention ou de soins peuvent leur être proposées ». Mon amendement COM-7 retient cette formulation, qui me semble préférable, même si la formulation « ascendants, descendants et collatéraux » ne pose pas de problème particulier.

Dans votre amendement, madame la rapporteure, vous faites référence, s'agissant de la transmission des informations relatives aux caractéristiques de la personne, « aux bonnes

pratiques arrêtées par la ministre chargée de la santé ». S'agit-il des bonnes pratiques arrêtées en 2013 ? Ou de nouvelles pratiques doivent-elles être définies ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'analyse est effectuée dans l'intérêt de toutes les personnes ayant un lien génétique avec la personne et susceptibles d'être porteuses de l'anomalie. Un conjoint, une autre personne de la famille, pourra faire la demande pour des enfants, par exemple, susceptibles de porter l'anomalie génétique.

**M. Bernard Jomier.** – Il y a donc, d'un côté, la personne dont c'est l'intérêt, de l'autre, la personne fondée à faire la demande. Le cas des parents d'un enfant mineur ne pose pas de problème, les parents étant juridiquement fondés à agir en son nom, mais *quid* des autres demandeurs ? Je souhaite que l'on cadre davantage les choses pour les demandeurs. La formulation « potentiellement concernés » me paraît trop vague.

**M. René-Paul Savary.** – La rédaction proposée est claire et l'adverbe « potentiellement » est presque redondant. Il pourrait être supprimé pour lever tout doute. L'analyse sera pratiquée à la demande de membres de la famille concernés : ascendants, descendants ou collatéraux.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Nous nous sommes interrogés sur ce point : la demande doit-elle émaner uniquement d'une personne ayant un lien génétique avec la personne décédée ou également d'un membre de la famille n'ayant pas un tel lien ?

**M. Michel Amiel.** – Pourquoi ne pas ajouter « potentiellement concerné d'un point de vue génétique » ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Le texte mentionne les « membres de la famille potentiellement concernés ». Nous avons souhaité écrire clairement que la demande peut être formulée par un membre de la famille sans lien génétique direct avec le défunt, mais qu'elle doit concerner une personne ayant un lien génétique avec le défunt.

*L'amendement COM-2 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat. L'amendement COM-7 devient sans objet.*

*L'amendement COM-8 est retiré.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-3 tend à prévoir que la personne qui fait l'objet d'un examen génétique puisse, de son vivant, autoriser le médecin à procéder à l'information des membres de sa famille dans le cas où elle décéderait avant d'avoir pu le faire elle-même.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Sagesse.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'amendement COM-9 est retiré, ainsi que l'amendement COM-10.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article additionnel après l'article 3*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-6 de M. Grand vise à modifier le code civil pour renvoyer au code de la santé publique la définition des conditions dans lesquelles un examen des caractéristiques génétiques est possible sur une personne décédée. Nous prévoyons dans le code de la santé publique un régime dérogatoire à l'article 16-10 du code civil, analogue à celui qui existe déjà pour les recherches génétiques à visée scientifique. Avis défavorable.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Sagesse.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*Article 4*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-4 vise à gager les pertes de recettes qui résulteront de la mise en œuvre du dispositif.

*L'amendement COM-4 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Intitulé de la proposition de loi*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – L'amendement COM-5 tend à harmoniser la rédaction de l'intitulé de la proposition de loi avec les termes utilisés par le droit en vigueur.

*L'amendement COM-5 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.*

*L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Partage des informations médicales concernant la personne décédée entre professionnels de santé et membres de sa famille</b>			
<b>Mme DEROCHE, rapporteure</b>	1	Encadrement des conditions d'application du secret médical	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Conditions de réalisation d'un examen génétique et obligation d'information de la parentèle</b>			
<b>Mme DEROCHE, rapporteure</b>	2	Conditions de réalisation de l'examen <i>post-mortem</i>	<b>Adopté</b>
M. JOMIER	7	Modalités d'information de la parentèle dans le cas où la personne est décédée	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. JOMIER	8	Transmission au médecin des coordonnées des proches de la personne décédée	<b>Retiré</b>
<b>Article 3</b> <b>Réalisation d'un examen génétique à des fins médicales dans l'intérêt de la famille du patient</b>			
<b>Mme DEROCHE, rapporteure</b>	3	Autorisation du médecin à procéder à l'information de la famille de la personne décédée	<b>Adopté</b>
M. JOMIER	9	Prise en compte du cas où la personne est décédée	<b>Retiré</b>
M. JOMIER	10	Précision rédactionnelle	<b>Retiré</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. GRAND	6	Précision apportée au code civil	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4</b> <b>Prise en charge financière de l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne décédée</b>			
<b>Mme DEROCHE, rapporteure</b>	4	Gage	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b> <b>PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'AUTORISATION D'ANALYSES GÉNÉTIQUES</b> <b>SUR PERSONNES DÉCÉDÉES</b>			
<b>Mme DEROCHE, rapporteure</b>	5	Ajustement de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 15h45.*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA  
COMMUNICATION****Mercredi 30 mai 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une  
intégration réussie – Examen du rapport pour avis**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons ce matin le rapport pour avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Le bureau de notre commission a en effet décidé de rendre un avis sur ce texte transmis au fond à la commission des lois, mais dont quelques dispositions nous intéressent tout particulièrement : l'article 20 relatif au « passeport talent » et à la mobilité des chercheurs étrangers ; l'article 21 relatif à la mobilité des étudiants étrangers et à l'autorisation provisoire de séjour qui leur permet aujourd'hui de rester 12 mois supplémentaires sur le territoire après l'obtention de leur diplôme, pour chercher un emploi ou créer une entreprise ; l'article 22 relatif à la mobilité des jeunes au pair ; l'article 33 *quater*, qui traite d'une question liée à la scolarisation obligatoire.

Vous vous souvenez peut-être de nos débats de 2015 sur le projet de loi relatif au droit des étrangers, rapporté par Guy-Dominique Kennel. C'est dans cette loi qu'avait été créé (et nous y étions favorables) le « passeport talent », une carte de séjour pluriannuelle destinée aux talents étrangers qui peuvent contribuer, par leur venue sur notre territoire, au développement et au rayonnement de la France. Plus de 30 000 passeports ont été délivrés depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016 aux dix catégories de « talents » étrangers visés par la loi : chercheurs, salariés de start-up, investisseurs, artistes, sportifs, etc.

Nous avons marqué en 2015 notre attachement à ce dispositif d'immigration choisie. La récente audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France, nous a bien rappelé à quel point le « marché » - car c'en est un - de la mobilité internationale est en expansion : on compte 4,6 millions d'étudiants en mobilité aujourd'hui, ce chiffre pourrait atteindre 9 millions dans moins de 10 ans. C'est un marché hyperconcurrentiel : 47 % des étudiants qui ont choisi la France ont hésité entre plusieurs autres pays. Et de nouveaux acteurs particulièrement puissants émergent, Pays-Bas, Turquie, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis.

La France peut s'enorgueillir d'accueillir plus de 73 000 étudiants étrangers chaque année, soit 325 000 étudiants étrangers présents à ce jour sur notre territoire, ce qui la place au quatrième rang mondial et au premier rang des pays non anglophones. Mais alors même qu'en termes absolus nous accueillons de plus en plus d'étudiants, notre « part de marché mondiale » se réduit d'année en année.

Pour l'accueil des chercheurs étrangers, nous sommes bien placés également avec près de 12 500 chercheurs étrangers hors Union européenne accueillis, ce qui nous place au deuxième rang européen derrière le Royaume-Uni.

En 2015, nous avons émis une réserve : il ne faudrait pas que les différents dispositifs d'immigration choisie constituent un « aspirateur à talents » qui vienne encore appauvrir les pays émergents et en développement. C'est un véritable risque et je ne méconnais pas la difficulté de poser le bon curseur entre « concurrence internationale pour les talents étrangers » et « préservation des ressources humaines des pays tiers ». Je compte interroger cet après-midi M. le ministre d'État Gérard Collomb pour connaître les mesures prises pour assurer un codéveloppement des talents internationaux.

Le développement des dispositifs d'immigration légale choisie doit se faire avec rigueur. En ces temps de pression migratoire forte sur les pays de l'Union européenne, les risques de détournement des dispositifs doivent être bien appréciés et l'immigration légale doit aussi être contenue.

Pourquoi remettre l'ouvrage sur le métier à peine un an et demi après le lancement de cette carte ? Parce qu'une directive dite « enseignants-chercheurs » de 2016 (adoptée après notre loi sur le droit des étrangers) apporte des novations, que la France doit impérativement transposer avant le... 23 mai 2018.

C'est le cas notamment des règles relatives à l'entrée et au séjour des étudiants et des chercheurs étrangers dits « en mobilité », c'est-à-dire susceptibles d'étudier ou de conduire leurs travaux de recherche dans plusieurs États membres de l'Union européenne, soit qu'ils relèvent d'un programme de l'Union européenne, soit qu'ils relèvent d'un programme multilatéral comportant des mesures de mobilité dans au moins deux États membres, soit qu'ils relèvent d'une convention entre deux établissements d'enseignement supérieur ou deux organismes de recherche dans au moins deux États membres.

La directive de 2016 prévoit qu'ils doivent bénéficier d'un titre de séjour à leur arrivée dans le premier État membre, mais qu'ensuite, pour entrer et séjourner dans un deuxième État membre, ils sont exemptés de titre de séjour.

La directive de 2016 prévoit également que les étudiants et les chercheurs étrangers ont le droit de poursuivre leur séjour une fois leur diplôme obtenu ou leurs travaux de recherche achevés, pendant une durée minimale de 9 mois, afin de rechercher un emploi ou créer leur entreprise. Notre « autorisation provisoire de séjour » (APS), d'une durée de 12 mois, est cependant réservée aux étudiants. Il convient donc de la modifier pour y faire entrer les bénéficiaires prévus par la directive.

La France transpose donc aujourd'hui ces dispositions et je vous proposerai bien entendu d'y être favorables, en revoyant toutefois les dispositifs proposés afin de rester au plus près des conditions posées par la directive. Ce sera l'objet de deux de mes amendements, l'un à l'article 20 (pour les chercheurs étrangers en mobilité) et l'autre à l'article 21 (pour les étudiants étrangers en mobilité).

La directive de 2016 prévoyait aussi des dispositions relatives aux jeunes au pair afin de leur donner un statut, avec des droits et des devoirs. La transposition de ces dispositions était facultative, mais la France a choisi, dans l'article 22, de les transposer. Il n'y a pas de changement majeur par rapport à l'état actuel du droit applicable sur notre territoire,

qui était régi par un accord de 2009 et dont la directive reprend les grandes lignes. Je vous proposerai d'être favorable à cette transposition sous réserve de deux amendements.

Lors de nos débats de 2015, nous nous étions opposés à la suppression de la visite médicale des étudiants étrangers primo-arrivants par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Celle-ci était en effet très utile pour détecter des maladies infectieuses avant leur propagation dans une salle de TD ou un amphithéâtre de 250 places. La loi de 2016 sur le droit des étrangers a confié la responsabilité du « suivi sanitaire préventif » de ces étudiants aux établissements d'enseignement supérieur, mais sans transfert des moyens de l'OFII. La situation sur le terrain n'est pas satisfaisante et les risques pour la santé publique ne sont pas nuls. C'est pourquoi je vous proposerai de supprimer la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur dans le suivi sanitaire préventif des étudiants étrangers (tout en rappelant qu'ils ont bien entendu accès comme tout étudiant, sans condition de nationalité, aux actions de promotion de la santé menées dans les établissements) et de demander au Gouvernement de rétablir la visite médicale par les médecins de l'OFII qui sont de particulièrement bons connaisseurs des maladies infectieuses.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit un article 33 *quater* qui prévoit qu'en cas de refus d'un maire d'inscrire un enfant en âge scolaire dans une école publique de la commune, et sans attendre l'intervention du préfet (qui doit enjoindre au maire de procéder à l'inscription ou y procéder d'office lui-même), le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) peut inscrire provisoirement les enfants à l'école. Plusieurs refus de maire se sont déjà produits s'agissant d'enfants étrangers primo-arrivants ; et le défenseur des droits ainsi que le juge se sont prononcés à plusieurs reprises sur de tels cas. L'initiative des députés part d'une bonne intention, mais je vous proposerai néanmoins la suppression de cet article. Non pour conforter le maire dans son refus (en tant qu'agent de l'État, il doit inscrire ces enfants sur la liste scolaire), mais dans le but d'enjoindre aux services de l'État (le préfet et le DASEN) d'agir rapidement et de concert pour l'inscription des enfants. Il me semble de très mauvaise législation de prévoir des dispositifs de substitution à tiroirs comme cela nous est proposé. L'autorité de l'État est unique : le préfet doit agir, sans qu'il soit besoin de prévoir le DASEN en doublure.

**Mme Claudine Lepage.** – Pour le groupe socialiste et républicain, les articles soumis à notre avis vont dans le bon sens. L'extension du « passeport talent » en 2016 répondait aux exigences européennes : de nouvelles catégories de talents sont créées tandis que d'autres sont étendues. Ainsi, l'article 20 prévoit quatre extensions du « passeport talent » : pour les salariés d'une entreprise innovante, pour les fonctions exercées par un salarié qui s'inscrivent dans le cadre du projet de développement économique de l'entreprise, pour toute personne susceptible de participer de façon significative et durable au rayonnement de la France, pour les enfants du couple formé par le titulaire de la carte et son conjoint et non plus seulement pour les enfants du titulaire de la carte. Il est également prévu la création d'une carte pour les chercheurs.

L'article 21 procède à la transposition fidèle de la directive du 11 mai 2016 relative aux étudiants et aux chercheurs. Toutefois, ce projet de loi prévoit la création d'une carte temporaire recherche d'emploi ou création d'entreprise pour les étudiants titulaires d'un master qui souhaitent travailler ou créer leur entreprise. Elle remplace l'autorisation provisoire de séjour. Nous avons déposé un amendement visant à opérer une distinction entre ces deux situations, qui ne sont pas identiques.

Quant à l'article 22, il crée un nouveau statut pour les jeunes au pair qui bénéficieraient jusqu'à présent d'une carte de séjour étudiant, ce qui ne correspond pas forcément à leur réalité. C'est là encore la transposition de la directive de 2016. Le projet de loi leur confère un statut plus avantageux que ce que requiert le texte européen.

Enfin, nous sommes favorables à l'article 33 *quater* dans sa rédaction actuelle.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je vais vous parler avec le cœur. En menant des prospections dans le désert syrien en tant qu'archéologue, j'ai été accueilli, avec mon collègue syrien, dans un village où l'on nous a offert l'hospitalité pour la nuit. Le matin, à notre réveil, nous avons constaté que la famille chez qui nous logions avait dormi dehors.

J'ai retrouvé ce collègue syrien, laïque et critique de la dictature syrienne, qui a fui à la fois Daech et le régime de Bachar al-Assad. J'ai eu honte de la manière indigne dont notre pays l'avait accueilli, lui, sa femme et ses deux enfants. Il est francophone, il a fait ses études ici. La France représente encore à ses yeux et aux yeux d'intellectuels du monde entier un pays humaniste, un pays qui défend la liberté d'expression et la liberté de conscience. Je ne retrouve pas cet esprit dans le projet de loi. Je ne peux imaginer de considérer ces gens du seul point de vue utilitariste, en me demandant ce qu'ils vont pouvoir nous apporter. J'aimerais que notre République des lettres et de la libre conscience soit présente dans ce texte. Je pense notamment à ces milliers d'intellectuels turcs qui fuient la dictature et qui réclament protection.

**Mme Françoise Laborde.** – Je fais miens les propos de Mme Lepage et de M. Ouzoulias. Le « passeport talent », les facultés accordées aux enseignants chercheurs, c'est bien pour l'immigration choisie. Mais il ne faut pas évacuer la question de l'immigration subie, liée aux différentes crises géopolitiques. Doit-on mener seulement une politique migratoire utilitariste ? Les articles 20, 21 et 22 apportent des progrès. En revanche, je n'ai pas tout compris de l'article 33 *quater*, sur la répartition des rôles entre le maire, le préfet et le Dassen.

Nous sommes globalement satisfaits. Nous étudierons avec attention les amendements.

**M. Antoine Karam.** – Nous sommes favorables aux articles 20, 21 et 22. Nous souhaitons également quelques précisions sur l'article 33 *quater*.

Les outre-mer sont dans une situation atypique. Nous subissons une immigration clandestine, non de demandeurs d'asile mais de personnes qui savent que nous sommes l'Europe en Amérique du Sud et dans l'océan Indien. Ils viennent chercher une vie meilleure, ce qui peut se comprendre. Officiellement, la Guyane compte 250 000 habitants ; officieusement, ce chiffre doit être de 350 000, dont 40 000 ou 50 000 personnes venues d'ailleurs (15 000 d'entre elles sont arrivées ces deux dernières années, dont 97 % sont des demandeurs d'asile). Lorsqu'il s'agit d'enfants ou d'étudiants, il faut envisager la question différemment. Ayant été moi-même directeur d'une structure de formation continue, j'ai traité le cas de jeunes arrivés en Guyane déjà diplômés, qui ont suivi des formations sur place, qui travaillent maintenant - certains sont ingénieurs au centre spatial guyanais.

De même, il faut accueillir à l'école les enfants de 11 ou 12 ans, qu'ils soient francophones ou non. Sinon, ils deviendront des mules ou des délinquants.

**M. Laurent Lafon.** – Nous partageons l’analyse du rapporteur pour avis sur les articles 20, 21 et 22. Ces dispositifs sont pertinents et fonctionnent même si les chiffres montrent, en particulier pour le « passeport talent », qu’il existe encore des marges de développement.

En revanche, nous nous interrogeons sur l’article 33 *quater*. Quelle est la répartition des rôles entre le préfet et le Dasen, à qui l’Assemblée nationale a confié un rôle opérationnel ? Ce rôle est-il consultatif, la décision revenant au préfet, comme semble le dire le rapporteur pour avis ? Faut-il compléter cet article sur ce point, comme le donnent à penser les déclarations de certains maires, qui s’apparentent plus à des opérations de communication ?

**Mme Colette Mélot.** – Nous sommes tous favorables ici, me semble-t-il, à l’accueil des talents et des compétences. Le but de ce texte est d’accompagner l’accueil des étrangers en situation régulière, même si les contours de l’immigration sont parfois difficiles à appréhender. Notre groupe est favorable à ce texte, qui prévoit des mesures de bon sens, compte tenu des amendements qui seront discutés en séance.

**M. Pierre Laurent.** – Les articles dont nous sommes saisis s’inscrivent dans un projet de loi dont la tendance générale n’est pas celle de l’accueil, au contraire. C’est pourquoi nous le combattons dans son ensemble. Certes, la situation des jeunes au pair et des étudiants étrangers est légèrement améliorée, les possibilités d’accueil sont - un tout petit peu - élargies, mais sans ambition, avec une vision de court terme, dans un but systématiquement utilitariste. Il n’y a pas de volonté de créer une vraie politique d’accueil, tenant compte à la fois de nos besoins et des besoins de codéveloppement. Un exemple, celui des médecins étrangers : beaucoup d’hôpitaux de proximité ne fonctionneraient pas sans eux ; or leur recrutement se tarit, d’une part, parce que nous rendons de plus en plus difficile leur accueil, d’autre part, parce que nous menons une politique à courte vue, sans nous préoccuper de la situation des pays d’origine.

Nous soutiendrons les dispositions de ce texte lorsqu’elles améliorent l’existant, mais elles ne remplacent pas une politique ambitieuse. L’action de Mamoudou Gassama ne change guère le regard que nous portons sur la situation de ces personnes. À Paris a lieu en ce moment une nouvelle et nécessaire opération d’évacuation, et nous ne sommes pas capables de créer un centre de premier accueil dans cette ville après la fermeture du camp de la Chapelle.

**Mme Laure Darcos.** – Monsieur Laurent, nous sommes en effet le pays des droits de l’homme, mais nous ne pouvons pas accueillir toute la misère du monde, qui déferlerait comme un tsunami. Vous parlez en quelque sorte d’exploitation clientéliste ; mais il existe des droits et des devoirs. Cet homme qui a sauvé ce petit garçon est un symbole : quand on vient sur notre territoire, on a des devoirs. Ces étudiants étrangers qui viennent étudier en France pourront peut-être par la suite faire des choses merveilleuses ici ou dans leur pays d’origine. Les conditions de vie de ces migrants évacués ce matin de Paris étaient en effet effrayantes. Je le vois en Essonne : certains parents jettent leurs gamins à la mer, en lui disant qu’ils les rejoindront par la suite.

**M. Pierre Laurent.** – On ne peut pas accueillir toute la misère du monde ; en revanche on peut bien piller tous les talents du monde !

**Mme Laure Darcos.** – S’agissant des jeunes au pair, je suis un peu gênée. On a entendu récemment le récit de certains d’entre eux, qui étaient exploités. Comment les protéger contre certaines formes d’esclavage ? *A contrario*, comment contrôler l’assiduité aux études ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – En termes d’attractivité, serons-nous en situation de non-concurrence avec nos partenaires européens ? Allons-nous rétablir une sorte d’équilibre ? On parle de certains maires qui refusent de scolariser les enfants. *A contrario*, il arrive qu’un préfet décide de déplacer un enfant (par exemple parce qu’un logement est proposé ailleurs), alors même que celui-ci et ses parents sont parfaitement intégrés à l’école, au sein de la communauté éducative. Si l’objectif de la scolarisation est de permettre une intégration à terme de l’enfant, ces situations devraient être traitées avec attention. Le maire peut se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de ces enfants et de leurs familles.

**M. David Assouline.** – Certes, ces articles présentent des avancées ou confortent des avancées précédentes. Mais c’est insuffisant. Il n’y a pas si longtemps, la circulaire Guéant disait au monde que les étudiants et les chercheurs étrangers n’étaient pas les bienvenus en France. La France - c’est un atout - est considérée comme un pays pouvant accueillir avec générosité, fraternité et universalisme les étrangers ; or nous perdons cette tradition. Qu’on ne se méprenne pas : la question n’est pas d’attirer un futur entrepreneur ici ou là. Quand les grands artistes venaient s’établir à Paris, ils savaient que leurs talents et leur liberté créative y seraient favorisés. Ce projet de loi ne va pas dans ce sens. On peut certes parler de marché, mais je souhaiterais que la commission de la culture, pour sa part, aborde la question des étudiants, qui sont des êtres humains, par un autre biais.

Madame Darcos, croyez-vous vraiment que l’on puisse parler de « tsunami » ? Et quand vous citez Michel Rocard, citez-le entièrement : « La France ne peut pas accueillir toute la misère du monde, mais elle doit en prendre sa part. » Pensez-vous que les Italiens doivent faire face seuls aux flux migratoires ? *Quid* de la solidarité européenne ? Quitte à ce que les fascistes arrivent au pouvoir ! Un pays de 60 millions d’habitants ne peut-il pas accueillir 30 000 réfugiés ? Ceux qui se trouvaient au campement du Millénaire ont droit à l’asile !

Pour attirer les étudiants et les chercheurs étrangers en France, il faut des lieux d’accueil, des formations, mais il faut aussi restaurer cette image par le droit et par les valeurs que nous défendons ensemble, qui ont fait la grandeur de notre pays dans le monde.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Madame Lepage, je vous remercie d’avoir apporté des précisions que je n’avais pas mentionnées sur l’article 20.

Monsieur Ouzoulias, vous avez parlé avec votre cœur et vous avez raison de souligner que ces personnes ne sont pas une marchandise. Mais il faut également montrer à ceux qui sont frileux que c’est une chance pour la France d’accueillir des étudiants étrangers. Le « passeport talent » est ouvert aux cas dont vous faites état ; les chercheurs étrangers devraient donc pouvoir bénéficier d’un titre de séjour pluriannuel leur permettant de faire venir leur famille.

Madame Laborde, monsieur Karam, monsieur Lafon, sur l’article 33 *quater*, dans le cas d’un refus du maire de délivrer le certificat d’inscription sur la liste scolaire, l’article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales prévoit que le préfet de département demande au maire d’y procéder, voire y procède d’office lui-même ou par

délégation spéciale. Le tribunal administratif de Paris a estimé que lorsque le maire refuse illégalement d'inscrire des enfants à l'école, le préfet est dans l'obligation de se substituer à lui pour procéder à l'inscription d'office.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui instaure une sorte de « procédure d'urgence » en cas de refus du maire de délivrer le certificat d'inscription. Il s'agit, dans l'esprit de l'auteur de l'amendement, de contrer rapidement l'éventuel refus par le maire de la commune concernée d'inscrire un enfant étranger primo-arrivant en âge scolaire, sans avoir à attendre les effets de la procédure de substitution par le préfet.

Le droit en vigueur prévoit déjà une procédure d'inscription dans le premier degré de l'enseignement scolaire en cas de refus du maire. Il n'y a pas lieu de prévoir une procédure d'urgence supplémentaire ; la responsabilité doit échoir au préfet. Si elle échoit au DASEN, pourquoi ne pas ensuite la confier au directeur d'école, au professeur d'école ? Il appartient au préfet et à ses services de mettre en œuvre les prérogatives qu'ils tirent de la loi avec toute la diligence nécessaire.

Monsieur Karam, nous avons en effet trop souvent tendance à oublier cette partie importante du territoire national qu'est la Guyane. Nous devons accueillir dans nos écoles tous les enfants de la République.

Madame Mélot, je vous remercie de votre soutien.

Monsieur Laurent, ces quatre articles ne symbolisent pas l'esprit général du texte, en effet. J'ai moi-même prévu d'interroger le ministre Gérard Collomb sur le pillage des talents.

Je m'interroge sur la promesse faite à Ouagadougou par le Président de la République d'autoriser les étudiants étrangers diplômés en France à y revenir pendant quatre ans après leur diplôme pour y chercher un emploi. Cela pose question en matière de fuite des cerveaux. L'idéal, c'est que les étudiants enrichissent de leurs compétences leur pays d'origine...

Je partage le rappel aux droits et aux devoirs fait par Mme Darcos. Le projet de loi prévoit des éléments très précis pour les jeunes au pair, afin que ceux-ci ne soient pas exploités et puissent si nécessaire déposer une plainte. Madame de la Provôté, le texte transpose une directive : tous les Etats membres respecteront les mêmes règles. Je suis par ailleurs favorable à une meilleure communication entre le préfet, le maire, l'école, afin de trouver pour chaque enfant la meilleure solution. Enfin, je veux dire à M. Assouline que le passeport talent a été accordé à de nombreux artistes, scientifiques, sportifs, ... Ils ne sont pas oubliés par le droit français !

**Mme Claudine Lepage.** – Les médecins qui possèdent la nationalité française mais ont obtenu leur diplôme à l'étranger, hors de l'Union européenne, ne peuvent venir en France pour exercer comme internes et faire leur spécialité. Ils ne sont pas traités à égalité avec un étudiant étranger ! J'ai rencontré un couple de médecins, elle algérienne, qui pouvait exercer temporairement chez nous, lui franco-algérien, qui n'avait pas cette possibilité. Cela fait dix ans que je me bats pour qu'il soit mis fin à ces différences de traitement : en vain. La commission de la culture devrait se saisir de cette question, d'autant que notre pays a besoin de médecins.

**Mme Françoise Laborde.** – J’ai maintenant compris le sens de l’article 33 *quater* et je soutiens la proposition du rapporteur : que le préfet prenne des dispositions immédiatement, sans intermédiaire !

J’avais commencé à dresser une liste des doubles nationalités qui entraînent des problèmes en France. Il faut effectivement traiter ce point, comme nous nous sommes penchés sur la situation des Américains accidentels il y a quelques semaines.

**M. Christian Manable.** – J’ai toujours entendu Mme Darcos tenir des propos réfléchis et mesurés : j’ose penser que le terme de « tsunami » a dépassé sa pensée. Ou peut-être est-ce vrai dans certaines régions ? Mais comme historien-géographe, je sais que le pourcentage d’étrangers dans la population vivant sur le territoire a parfois été, dans notre histoire, bien supérieur à ce qu’il est aujourd’hui. Avec cette remarque, chère collègue, vous faites fort ! L’apport des étrangers fut souvent bénéfique sur les plans technique, scientifique, culturel, artistique.

**Mme Laure Darcos.** – J’en conviens tout à fait. Du reste, j’ai beaucoup œuvré, depuis longtemps, pour la scolarisation des enfants étrangers. J’ai tissé des liens très forts avec une famille syrienne, en Essonne et, en toute modestie, je peux affirmer que nous n’en serions pas là si tout le monde s’était autant occupé de l’accueil matériel des familles. Je n’aurais pas dû employer le terme de tsunami, il est exagéré, mais je réagissais aux propos de M. Laurent : à l’entendre, nous n’accueillons les étrangers que pour les exploiter ! Je rappelle que chacun a des droits et des devoirs. Bien sûr, les apports des étrangers ont toujours été bénéfiques, dans tous les domaines.

Pour rebâtir leurs pays aujourd’hui en guerre, il faudra à ces personnes une formidable énergie, et je serais heureuse que la France les aide.

**Mme Annick Billon.** – Je veux moi aussi relayer la demande de Mme Lepage. Aux Sables d’Olonne, nous avons eu pendant un an un médecin étranger venu se spécialiser en cardiologie ; la famille n’a pu être réunie, même pour un séjour de vacances, l’administration craignant qu’elle veuille rester en France ! Il y a là un vrai problème.

**M. Pierre Laurent.** – Mme Darcos a répondu à mes propos en affirmant que la France ne pouvait accueillir toute la misère du monde : ce n’est pas ce que je disais ! En revanche, fonder le projet de loi sur l’idée que nous avons besoin de talents, c’est-à-dire que quelques-uns peuvent rester parce qu’ils sont susceptibles de créer des start-up, c’est renforcer l’idée que l’immense majorité doit repartir. Nous nous privons de bien des richesses humaines ! Il ne faut donc pas caricaturer mon propos. Ce projet de loi est une catastrophe, même si l’on pourrait envisager de sauver ces articles qui sont les meilleurs.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce texte sur les étudiants étrangers élargit aussi le cadre, ne l’oublions pas, des coopérations bilatérales. Nous avons toujours sur ces sujets un dialogue fructueux avec les autorités lors de nos déplacements à l’étranger, comme en Inde l’année dernière.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – J’ai entendu les propos de Mmes Lepage et Laborde sur les médecins. Le Gouvernement précise dans le texte qu’une carte de séjour pluriannuelle peut être accordée à des étrangers de renommée internationale, y compris ceux dont la présence favorise l’aménagement du territoire : la catégorie est large.

Je connais l'engagement très fort de Mme Darcos et sa vie personnelle : seuls les impressionnants orages d'hier soir lui auront inspiré la formule qu'elle a employée ! Quant à Mme Billon, je reconnais que nous avons parfois été trompés par des dispositions qui paraissaient convenables, mais ce projet de loi est ouvert : c'est aussi ce que je veux dire à M. Laurent.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 20*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-16 clarifie la rédaction du premier cas de délivrance d'un passeport talent, en distinguant le salarié qualifié et le salarié embauché par une start-up.

En outre, au lieu de conserver deux définitions de l'entreprise innovante - en visant d'une part celles qui remplissent les critères du code général des impôts, d'autre part celles qui seraient reconnues par un organisme public selon des critères fixés par décret - ma rédaction ne retient que la seconde, charge au Gouvernement de reprendre les critères du code des impôts dans le décret.

**Mme Sylvie Robert.** – Il faut un minimum de temps pour étudier ces amendements, c'est pourquoi le groupe socialiste ne prendra pas part aux votes ce matin.

**Mme Françoise Laborde.** – Le groupe RDSE également.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je le comprends. Mais le rapporteur pour avis doit présenter nos amendements à la commission des lois, nous ne pouvions reporter leur examen.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je suis troublé par la formule « entreprise innovante » reconnue. Si la perception d'un crédit d'impôt recherche figure parmi les critères, Carrefour entrera dans cette catégorie !

**M. Bruno Retailleau.** – Il existe déjà un statut de « jeune entreprise innovante », auquel sont associées des règles particulières, fiscales et sociales. C'est très important pour l'écosystème innovant.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Mais l'amendement évoque des critères spécifiques.

*L'amendement COM-16 est adopté, les groupes socialiste et républicain, RDSE, CRCE et La REM ne prenant pas part au vote.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-15 sépare les dispositions relatives aux chercheurs étrangers en mobilité et celles touchant le passeport talent. Il prévoit une carte de séjour spécifique « chercheur-programme de mobilité ». Elle sera délivrée ainsi qu'à la famille dès la première admission. Un régime d'exemption de titre de séjour s'appliquera aux chercheurs en mobilité qui disposent déjà d'un titre de séjour dans un autre État membre.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Cela n'est pas adapté pour les étudiants de grade master qui entrent en thèse.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Nous parlons ici des chercheurs, on ne cherche pas en première année... ou bien on cherche sa voie.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Des étudiants sont accueillis en master pour se familiariser avec le parcours de recherche.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Les étudiants chercheurs qui sont en France pour faire un doctorat changent de statut après le master.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-17 harmonise les définitions de l'entreprise innovante et du projet économique innovant : dans les deux cas, la reconnaissance est confiée à un organisme public, les critères étant définis par décret.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

### *Article 21*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-18 regroupe les dispositions relatives aux étudiants étrangers en mobilité. Ceux-ci recevraient une carte de séjour « étudiant-programme de mobilité » à la première admission au séjour, avec un régime d'exemption pour ceux disposant déjà d'un titre dans un autre État membre.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 21*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Les visites médicales des étudiants étrangers primo-arrivants à l'OFII, ont été supprimées, mais le suivi médical préventif ne peut être efficacement assuré par les établissements d'enseignement supérieur. Il faut donc rétablir la responsabilité de l'OFII en la matière.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Il y a aussi une exigence de centralisation des informations sanitaires, par exemple pour la surveillance des risques d'épidémies. Je songe à la tuberculose, aux méningites...

**Mme Françoise Laborde.** – Cela fait trop longtemps que l'on se refile le bébé, si vous me pardonnez l'expression, et pendant ce temps, les visites médicales sont inexistantes dans les établissements d'enseignement supérieur.

Cela me dérange que l'on parle seulement des jeunes étrangers. Il y a aussi des maladies infectieuses chez les Français. Les visites médicales pour les étudiants devraient être obligatoires.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Les établissements s'inquiètent des risques d'épidémies, la Conférence des présidents d'université nous a fait part de sa préoccupation à ce sujet.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

*Article 22*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-19 clarifie les conditions auxquelles est soumis le jeune qui sollicite une carte de séjour temporaire « jeune au pair ».

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-20 prévoit que la convention mentionne non seulement les droits et devoirs du jeune au pair, mais aussi ceux de la famille d'accueil.

*Article 33 quater (nouveau)*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – Voici le fameux article 33 *quater*... L'Etat indivisible doit prendre ses responsabilités, *via* le préfet. L'amendement COM-21 supprime l'article.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes donc favorables aux articles que nous avons examinés, sous réserve de l'adoption de ces amendements. Je vous propose, comme c'est l'usage, d'autoriser notre rapporteur pour avis à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des lois la semaine prochaine. Si notre rédaction n'était pas retenue, notre rapporteur pourrait redéposer nos amendements pour la séance publique.

*Il en est ainsi décidé.*

**Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Voici un point sur le calendrier des travaux de la commission. Un mois nous sépare de la fin de la session ordinaire ; nous siégerons très certainement en juillet pour la suite de l'examen des nombreux projets de loi déposés sur le bureau des assemblées.

Je pense en particulier, pour notre commission, au projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Le calendrier prévisionnel diffusé la semaine dernière indiquait que l'examen du rapport pour avis de notre collègue Jean-Pierre Leleux aurait lieu le 13 juin. Compte tenu du retard pris à l'Assemblée nationale, notre avis sera sans doute décalé d'une ou deux semaines, sans que je puisse vous indiquer une date précise dès à présent. La prochaine conférence des présidents, le 20 juin, précisera le calendrier.

Le mercredi 20 juin, nous entendrons Denis Rapone, nouveau président de la Hadopi. La ministre, en marge du Festival de Cannes, a rappelé l'importance de la lutte contre le piratage. Des adaptations légales sont envisagées par la Hadopi. Le rapport Hervé-Bouchoux reste d'actualité...

Ensuite, le lundi 25 juin après-midi, nous nous rendrons à Versailles pour une rencontre avec Catherine Pégard, présidente de l'établissement public et ses équipes ; la

rencontre sera suivie d'une visite. Le secrétariat de la commission vous adressera un courrier à ce sujet. Notre collègue versaillais Alain Schmitz suivra de près l'organisation de ce déplacement.

Le 12 juillet, pour préparer l'examen de la loi audiovisuelle, nous organiserons un colloque sur l'avenir de l'audiovisuel public, ses missions, son financement, sa gouvernance, comme nous l'avons fait pour les fausses informations.

Enfin, tous les travaux de contrôle sont bien engagés ; je souhaite que les rapporteurs nous présentent leurs conclusions avant la fin de la session extraordinaire, car en septembre, nous débiteront d'autres travaux.

*La réunion est close à 10 h 45.*

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

**Mardi 29 mai 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen des amendements de  
séance sur le texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, nous allons tout d’abord examiner les amendements du rapporteur.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Tous les amendements sont des amendements rédactionnels ou de coordination, sauf l’amendement n° 267.

**M. Charles Revet.** – Très bon amendement ! Pour une fois qu’on ne va pas laisser le Gouvernement légiférer par ordonnance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur Revet, veuillez laisser le rapporteur s’exprimer.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – L’amendement n° 267 vise à supprimer l’alinéa 4 de l’article 3 : il n’y a pas lieu de maintenir l’habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, car la commission a inscrit les dispositions visées dans son texte.

**M. Charles Revet.** – Très bien.

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 256, 258, 259, 261, 263, 264, et 265 sont adoptés, de même que les amendements de coordination n<sup>os</sup> 257, 260, 262, 266.*

*L’amendement n° 267 est adopté.*

*Les avis de la commission sur les amendements du rapporteur sont repris dans le tableau ci-après.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, 250 amendements sont à examiner. Je propose que le rapporteur vous fasse part de l’avis qu’il émettra en séance publique, puisque le débat aura lieu dans l’hémicycle, sauf demande expresse de votre part pour intervenir.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Il est en effet important que l'on engage un véritable débat dans l'hémicycle ; ce n'est pas la peine de perdre trop de temps en commission.

***Question préalable***

*La commission émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable.*

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

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 230.*

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

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 48, 68, 232, 69, 71, 3 rectifié quinquies, 70, 183, 24, 25, 215, 234, 235, 23, 35, 214, 233, 168, 236 et 237.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 129.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 238, 239, 213, 36, 74, 75, 149 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 216.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 150 rectifié, 151 rectifié, 77, 78, 76, 29, 72 et 184.*

**M. Ronan Dantec.** – À ce rythme-là, on aura fini dans une demi-heure. Je ne comprends pas pourquoi vous êtes défavorable à l'idée d'inscrire la réduction des gaz à effet de serre au rang des objectifs que doit poursuivre SNCF Réseau, un des principaux opérateurs en matière de transport, alors que plusieurs groupes ont proposé des amendements en ce sens. Les émissions de gaz à effet de serre lié au transport continuent d'augmenter, et la France ne pourra pas tenir l'Accord de Paris.

Cette précision est importante pour rappeler l'enjeu majeur d'une stratégie de mobilité au travers du grand opérateur public, en vue de conforter le rôle du rail.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – La réduction des gaz à effet de serre est, à mon sens, englobée dans la notion de développement durable. Sinon, il faudrait ajouter toutes les autres composantes du développement durable dans la loi. Chacun le sait, le transport ferroviaire est un moyen de déplacement écologique. La disposition que vous voulez introduire n'apporte pas de précision supplémentaire par rapport à la rédaction actuelle.

**M. Ronan Dantec.** – Si l'on ne parle que du développement durable, il faut enlever les phrases suivantes relatives à l'économique et au social. Je le rappelle, le développement durable, c'est non pas l'environnement, mais l'équilibre entre l'économique, le social et l'environnemental. La question de la lutte contre le réchauffement climatique est vraiment centrale. Je pense que les objectifs assignés à la SNCF doivent être très clairs sur ce point.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – On en discutera dans l'hémicycle. Pour l'instant, l'avis reste défavorable.

**M. Olivier Jacquin.** – Il s'agit non pas de rajouter, mais d'aller à l'essence de ce qui doit discriminer positivement le fret ferroviaire. La faiblesse de ce texte porte sur ce point ; et c'est pourquoi j'appuie les propos de notre collègue Ronan Dantec. Dans le cadre d'autres lois, on a voté des objectifs pour la transition énergétique, des objectifs totalement oubliés dans ce texte par le Gouvernement. Ce texte n'apporte pas d'éléments de nature à résoudre l'inégalité très forte entre les différents modes de transport ; c'est la fin du report modal. Introduire explicitement une référence au développement durable pour que les différents bilans en tiennent compte serait la moindre des choses.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Le texte mentionne déjà la notion de développement durable.

**M. Hervé Maurey, président.** – Permettez-moi de vous lire l'alinéa 22 de l'article 1<sup>er</sup> A : « La société SNCF Réseau a pour mission d'assurer, de façon transparente et non discriminatoire, directement ou par l'intermédiaire de filiales, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans un objectif de développement durable, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale. » On comprend bien que la lutte contre le réchauffement climatique est comprise dans la notion de développement durable.

**M. Ronan Dantec.** – Non, pas plus que l'aménagement du territoire d'ailleurs !

**M. Hervé Maurey, président.** – L'aménagement du territoire et le développement durable sont deux choses différentes.

**M. Ronan Dantec.** – Absolument pas ! Le développement durable comprend l'aménagement du territoire, les enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

**M. Hervé Maurey, président.** – Mais si ! Nous en reparlerons en séance publique.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 73, 34,211 et 33.*

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

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 254, qui vise à renforcer la règle d'or.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 254 et un avis défavorable à l'amendement n° 131 rectifié.*

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

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.*

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

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable, de même que pour le sous-amendement n° 130 rectifié ter et les amendements n°s 166 et 40.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 136 et 193, sous réserve de rectification.*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Si les auteurs de ces amendements identiques les rectifient, les amendements n°s 186 et 187 seront satisfaits.

*La commission demande le retrait des amendements n°s 186 et 187.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 157 rectifié et demande le retrait de l'amendement n° 194 rectifié.*

**M. Olivier Jacquin.** – On ne parle que de l'aménagement du territoire au travers de la question des petites lignes et du soutien aux régions. Qui déterminera ce qui relève de l'aménagement du territoire ? Pour l'instant il reviendra à SNCF Réseau, contrôlé par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), de déterminer les segments qui nécessiteront une péréquation. Nous allons rectifier l'amendement n° 194 rectifié pour faire en sorte que le Haut Comité du système de transport ferroviaire élabore un schéma départemental des dessertes d'intérêt national, qui sera ensuite soumis au Parlement. Il faut remettre le Parlement au cœur de la question de l'aménagement du territoire.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Il existe déjà un schéma national d'aménagement du territoire ainsi que des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Nous en discuterons en séance publique, mais l'avis est plutôt défavorable pour l'instant.

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

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – L'amendement n° 185 est satisfait.

**M. Ronan Dantec.** – Par quoi ?

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Par un rapport annuel déjà publié par l'Arafer. (Vous pourrez le contester dans l'hémicycle...)

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 185 et, à défaut, y sera défavorable.*

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

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 195 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Olivier Jacquin.** – Pour quelle raison l'amendement est-il satisfait ? Il s'agit de déterminer un minimum de sillons pour le fret ferroviaire. Il n'existe pas d'autoroutes à fret et d'autoroutes à voyageurs ; ce sont les mêmes rails qui supportent les deux trafics. Pour sauver le fret français, il faut peut-être se focaliser sur les quelques autoroutes ferroviaires qui semblent fonctionner.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Les autoroutes ferroviaires sont incluses dans le fret ferroviaire.

**M. Olivier Jacquin.** – Certes, SNCF Réseau détermine les sillons pour le fret et pour les voyageurs. Mais nous voulons que soient affirmées des dispositions permettant de tenir le rythme.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Ces précisions relèvent du domaine réglementaire.

### *Article 3*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 61 et 159 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 222.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 107.*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – L'amendement n° 107 étant identique à l'amendement n° 267, j'y suis favorable, mais pour des raisons différentes...

### *Article 3 bis A*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié *quinquies* ainsi qu'à l'amendement n° 6 rectifié *quinquies*, sous réserve de rectification. Monsieur Fouché ?

**M. Alain Fouché.** – Nous verrons cela.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié quinquies ainsi qu'à l'amendement n° 6 rectifié quinquies, sous réserve de rectification.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8 rectifié quinquies et un avis favorable à l'amendement n° 109.*

### *Article 3 bis B*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 202, qui est satisfait.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 202.*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 205.

**M. Olivier Jacquin.** – Nous y suggérons aux opérateurs de favoriser les mobilités douces en facilitant le transport de vélos ou de mobylettes, par exemple. Mais rien ne leur était imposé...

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Sur le fond, on ne peut être que d'accord, mais sa portée normative est très légère !

**M. Claude Bérit-Débat.** – Il faudrait donc l'alourdir ?

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205, ainsi qu'à l'amendement n° 206.*

### *Article 3 ter*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 247.

**M. Olivier Jacquin.** – Nous le rectifierons. Nous souhaitons réaffirmer que la Surveillance générale (Suge), actuelle police ferroviaire de la SNCF, reste le seul intervenant dans ce domaine, sous la responsabilité des autorités organisatrices.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Nous verrons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 247.*

### *Article 6*

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 179, comme sur beaucoup d'amendements du Gouvernement, qui reviennent sur ce que nous avons voté en commission. (Nous ne pouvons pas nous désavouer...)

**M. Hervé Maurey, président.** – En effet, le Gouvernement veut en particulier revenir sur le rôle que nous avons voulu confier à l'Arafer.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179.*

### *Questions diverses*

**M. Olivier Jacquin.** – Quel est l'avis du rapporteur sur mon amendement n° 207 créant un article additionnel après l'article 4, relatif à une billettique nationale ?

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

**M. Olivier Jacquin.** – Il s'agissait de confier à un opérateur de niveau national le soin de réaliser – en concurrençant les Gafa – un outil contrôlé par le service public pour l'information des voyageurs et la billettique. Nous déposerons de nouveau cet amendement avec une rédaction différente, qui confiera ce soin à l'opérateur historique, ce qui le rendra recevable. Quel sera votre avis ? Nous avons fait une proposition similaire lors de l'examen de la proposition de loi Maurey-Nègre, qui avait retenu toute l'attention de la commission...

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Je donnerai un avis personnel.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous n'allons pas réunir la commission pour un seul amendement.

**M. Ronan Dantec.** – Nous subissons de plus en plus d'irrecevabilités au titre de l'article 40 de la Constitution. Déclarer irrecevable un amendement qui met au programme de la Commission nationale du débat public (CNDP) la fermeture des petites lignes n'a plus aucun sens ! C'est très discutable. Je ne sais pas où on en discute...

**M. Hervé Maurey, président.** – À la commission des finances...

**M. Ronan Dantec.** – Le programme de la CNDP dépend de la loi !

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Ce que vous dites est très intéressant ; peut-être faudrait-il que le Bureau s'en préoccupe ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous pouvez en faire état en séance publique. Je suis loin d'être en opposition avec vous sur ce point, j'ai moi-même eu à subir les mêmes problèmes, avec des sorts différents chaque année sur le même amendement...

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – J'ai bien conscience que cette réunion est allée très vite. Je devais vous informer à l'avance de mes avis. Mais cela n'enlève rien à ma volonté d'avoir un débat approfondi en séance. Nous sommes tous attendus sur ce sujet. Les divergences d'appréciation ne doivent pas empêcher un débat de qualité, dont le Sénat ne peut que sortir grandi.

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

<b>Motion</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	1	Question préalable	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 1er A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	231	Instauration d'une redevance kilométrique pour les poids lourds	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	48	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	68	Suppression de la transformation de l'EPIC SNCF en société anonyme à capitaux publics	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	232	Maintien du statut d'EPIC des entités du groupe public ferroviaire	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	69	Maintien du statut d'EPIC des entités du groupe public ferroviaire	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	71	Participation du groupe public ferroviaire à la solidarité nationale	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	3 rect. octies	Contribution du groupe public unifié à la lutte contre le réchauffement climatique	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	70	Objectif de transition écologique du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	183 rect.	Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	24	Exercice d'activités par les filiales du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>

Mme ASSASSI	25	Objet des filiales du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	215	Périmètre du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	234	Maintien du statut d'EPIC de SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	235	Incessibilité du capital des filiales des entités du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	23	Recrutement hors statut à titre dérogatoire	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	35	Suppression de la filialisation du gestionnaire de gares	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	214	Suppression de la filialisation du gestionnaire de gares	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	233	Suppression de la filialisation du gestionnaire de gares	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	168	Contrôle de SNCF Réseau sur Gares et Connexions	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	236	Détention intégrale du capital du gestionnaire de gares par SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	237	Composition du conseil d'administration du gestionnaire de gares	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	129	Prise en compte des états comptables de Gares et Connexions selon la méthode de mise en équivalence	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. JACQUIN	238	Composition du conseil d'administration des sociétés de gestion des espaces commerciaux en gares	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	239	Espaces réservés aux collectivités territoriales au sein des gares	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	213	Association des collectivités territoriales aux projets en gares	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	36	Avis du Parlement et du CESE sur le projet de contrat entre l'État et Gares et Connexions	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	74	Suppression de la possibilité pour SNCF Mobilités d'exercer ses missions par le biais de filiales	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	75	Rétablissement du monopole d'exploitation des services de transport par SNCF Mobilités	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	149 rect. quinquies	Application des accords collectifs à l'ensemble du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	150 rect. quinquies	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement de définir par voie réglementaire les conditions d'exercice du dialogue social au sein du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	151 rect. quinquies	Allongement de la durée de négociation de l'accord collectif à douze mois	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	77	Inaliénabilité du capital des entités du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	78	Mécanisme d'agrément pour la cession des actions détenues par l'Etat	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	76	Maintien des dispositions régissant le statut après le 1er janvier 2020	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	29	Report à 2033 de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	72	Exercice des missions de SNCF Réseau par l'intermédiaire de filiales	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	184 rect. bis	Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'exercice des missions de SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>

Mme ASSASSI	73	Objectif de solidarité nationale dans l'exercice des missions de SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	34	Suppression de la possibilité pour SNCF Réseau de déléguer des missions pour des lignes à faible trafic	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	211	Interdiction de l'exercice de certaines missions de SNCF Réseau par l'intermédiaire de filiales	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	33	Suppression du recours de SNCF Réseau à des contrats de concession ou de partenariat pour l'exercice de certaines missions	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	254	Renforcement de la règle d'or applicable à SNCF Réseau	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	131 rect.	Financement des investissements de SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	37	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	240	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	152 rect. quinquies	Conclusion de la convention collective de la branche ferroviaire préalablement à la fin du statut	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	241 rect. bis	Conclusion de la convention collective de la branche ferroviaire préalablement à la fin du statut	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	242	Report à 2024 de la date de fin du recrutement au statut	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er C</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	38	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	154 rect. quinquies	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	155 rect. quinquies	Suppression des alinéas 3 à 8	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er C</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	65	Demande d'un bilan sur la libéralisation du transport ferroviaire aux instances européennes	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	49	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>

M. JACQUIN	243	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	79	Unité économique, sociale et technique du groupe	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	80	Objectif de développement harmonieux des territoires et de réalisation des engagements de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	4 rect. sexies	Objectif de lutte contre le réchauffement climatique	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	81	Suppression des alinéas 2 à 16	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	174	Habilitation relative à la transformation des établissements publics en sociétés anonymes	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	82	Représentation des collectivités territoriales au sein de la gouvernance des entités du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	39	Suppression de l'habilitation à déterminer les règles de financement des investissements de SNCF Réseau	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	83	Suppression de l'habilitation à déterminer les conditions de recrutement, d'emploi, de représentation du personnel et de négociation collective au sein du groupe public unifié	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	84	Promotion de l'emploi au statut	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	26	Saisine pour avis du Parlement et du CESE sur le projet de contrat-cadre entre SNCF et l'Etat	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	21 rect. quinquies	Séparation comptable des revenus issus de la gestion domaniale de SNCF Mobilités	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	88	Inclusion des charges d'entretien des infrastructures et des coûts externes dans le prix du transport public routier de marchandises	<b>Irrecevabilité article 45</b>
Mme ASSASSI	87	Déclaration d'intérêt général du trafic par wagon isolé	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	119	Suppression de l'exonération de TICPE pour le transport aérien	<b>Irrecevabilité article 45</b>
Mme ASSASSI	120	Suppression du remboursement de TICPE pour les poids lourds utilisant le diesel comme carburant	<b>Irrecevabilité article 45</b>
Mme ASSASSI	90	Moratoire sur la fermeture des gares de triages, les points de desserte fret et la suppression des effectifs à Fret SNCF	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	89	Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de créer de nouvelles sources de financement au bénéfice du système ferroviaire et notamment de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	93	Demande de rapport sur la création d'un livret d'épargne concourant au financement de projets destinés à améliorer les infrastructures de transport	<b>Défavorable</b>

<b>Article 1er bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	50	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme KELLER	2 rect.	Engagements de dessertes pris lors de la construction de certaines LGV	<b>Défavorable</b>
M. BONHOMME	166 rect.	Engagements de dessertes pris lors de la construction de certaines LGV	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	40	Critères pris en compte pour la tarification	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	136 rect. bis	Appréciation de la soutenabilité des redevances pour les services conventionnés	<b>Favorable si rectifié</b>
M. DANTEC	187 rect.	Soutenabilité des redevances pour les activités conventionnées.	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	157 rect. quinquies	Importance donnée aux gains de productivité des entreprises ferroviaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1er bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	185 rect.	Rapport sur les coûts pour les autorités organisatrices	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er ter A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	195 rect.	Mention des autoroutes ferroviaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1er ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	51	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	94	Suppression du droit d'accès au réseau	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	95	Suppression du droit d'accès au réseau	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	96	Précision suivant laquelle les entreprises effectuent des services commerciaux lorsque les autorités organisatrices n'attribuent pas directement des contrats de service public	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	41	Élargissement de la possibilité de saisine de l'Arafer pour limiter ou interdire un service librement organisé	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	196	Contenu du test d'équilibre économique	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	27	Contenu du test d'équilibre économique	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 1er ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	209	Renforcement du rôle du Haut Comité du système de transport ferroviaire	<b>Favorable</b>
M. JACQUIN	226 rect.	Bilan de la mise en œuvre de la loi	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	17 rect. quinquies	Rapport du Haut Comité du système de transport ferroviaire sur la situation du système ferroviaire national	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	66 rect. bis	Rapport du Haut Comité du système de transport ferroviaire sur la situation du système ferroviaire national	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	208	Extension du champ de compétence et des missions du comité des opérateurs du réseau	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	52	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	244	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	53	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	42	Suppression de la possibilité d'ouvrir à la concurrence les services de RER E dès 2025	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	54	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	97	Suppression de la possibilité, pour l'Etat, de conventionner des services routiers effectués en substitution de services ferroviaires	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	160	Rétablissement de la condition de respect de l'équilibre économique des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés existants pour le conventionnement, par les régions, des liaisons desservant leur territoire	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GOLD	169 rect.	Comptabilité analytique ligne par ligne pour les services non conventionnés	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	32	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la libéralisation du transport par autocar	<b>Irrecevabilité article 45</b>

Mme ASSASSI	98	Suppression de la libéralisation du transport par autocar	<b>Irrecevabilité article 45</b>
<b>Article 2 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	55	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	200	Suppression de la possibilité de transmettre des informations couvertes par le secret industriel et commercial	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	175	Restriction du champ de l'obligation de transmission des informations aux autorités organisatrices	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	43	Suppression de l'avis conforme de l'Arafer sur la mise en œuvre des dérogations prévues aux 3 bis et 4 bis de l'article 5 du règlement OSP	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	250	Attribution directe à l'opérateur historique en cas d'attribution directe	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	161	Suppression de l'avis conforme de l'Arafer sur la mise en œuvre des dérogations prévues aux 3 bis et 4 bis de l'article 5 du règlement OSP	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	199	Suppression de la possibilité de saisir l'Arafer pour évaluer le recours à une dérogation	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	245	Précision de la portée de l'évaluation de l'Arafer	<b>Favorable</b>
M. JACQUIN	249	Suppression de l'avis conforme de l'Arafer sur la mise en œuvre des dérogations prévues aux 3 bis et 4 bis de l'article 5 du règlement OSP	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	99	Contenu des contrats de service public	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	170 rect.	Correction d'une erreur matérielle	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 quinquies A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	56	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	57	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	246	Réduction de six à trois mois de la durée du contrat de travail de salariés transférés	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	101	Respect des spécificités des métiers et de l'organisation collective du travail	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	44	Suppression du transfert des personnels assurant des prestations en gare	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	255	Maintien de l'application de la convention collective aux salariés transférés	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	102	Détermination des informations transmises aux salariés transférés par accord de branche	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	217	Contenu des clauses sociales	<b>Défavorable</b>

M. GOLD	171		<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	132 rect.	Détermination du nombre de salariés à transférer par accord entre le cédant et l'autorité organisatrice	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	251	Exclusion du transfert des personnels affecté à la maintenance	<b>Défavorable</b>
Mme BORIES	18 rect. bis	Définition des critères relatifs à la désignation des salariés à transférer	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	100	Transfert des salariés sur la base du volontariat	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	218	Hiérarchie des normes sociales de la branche ferroviaire	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	103	Refus du transfert	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	172 rect.	Offre d'emploi sur le périmètre départemental	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	180 rect.	Suppression de la possibilité de reclassement sur le territoire national	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	173		<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	219	Maintien des droits individuels en cas d'absence d'accord collectif de substitution	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	123 rect. bis	Suppression des allocations	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	135	Égalité de traitement fiscal et social des allocations	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	220	Droit au retour au statut	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	45	Droit au retour au statut	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	104	Retour à SNCF Mobilités en cas de défaillance du nouvel opérateur	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	221	Prise en compte de l'ancienneté en cas de changement d'employeur	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	158 rect. quinquies	Allongement de la durée de négociation de l'accord de branche à douze mois	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 sexies A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	58	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 sexies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	59	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	30	Report à 2033 de l'obligation de mise en concurrence des services conventionnés par l'Etat	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	105	Suppression de la possibilité, pour l'Etat, d'attribuer des contrats de service public par voie de mise en concurrence entre 2019 et 2023	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 2 sexies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	91	Généralisation du versement transport	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	92	TVA à 5,5 % sur les transports	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 septies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	60	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	31	Report à 2033 de l'obligation de mise en concurrence des services conventionnés par les régions	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	106	Suppression de la possibilité, pour les régions, d'attribuer des contrats de service public par voie de mise en concurrence entre 2019 et 2023	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 octies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	177	Incompatibilité des fonctions de dirigeant de SNCF Réseau et d'une entreprise ferroviaire	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 nonies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	46	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	181	Suppression de la disposition relative à la répartition des coûts du démantèlement des matériels roulants	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	182 rect.	Répartition des coûts du démantèlement des matériels roulants	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	61	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	159 rect. quinquies	Suppression d'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	222	Négociation entre les autorités organisatrices et les organisations syndicales sur les périmètres des contrats de service public et les clauses sociales	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	107	Suppression de l'habilitation à déterminer les conditions de transfert des salariés	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	108	Suppression de l'habilitation relative au transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	20 rect. quater	Intégration du retour d'expérience dans les éléments nécessaires à l'exploitation des biens transmis	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	122 rect.	Intégration des plans de maintenance dans les	<b>Défavorable</b>

	bis	éléments nécessaires à l'exploitation des biens transmis	
Le Gouvernement	162	Extension du champ de l'habilitation	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	67	Extension des comités de dessertes aux associations de personnes handicapées, aux salariés des entreprises ferroviaires et aux élus des collectivités territoriales	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	8 rect. septies	Extension des comités de dessertes aux associations de protection de l'environnement	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	109	Extension du champ des comités de dessertes à la performance énergétique et écologique	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LÉONHARDT	125 rect.	Comité de pôles d'échanges multimodaux	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	110	Avis conforme des collectivités territoriales sur les modifications de dessertes conventionnées	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	188 rect.	Extension des obligations de consultation et d'information aux comités de suivi des dessertes	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	143 rect. quinquies	Extension des obligations de consultation aux associations d'usagers	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	202	Extension des obligations de consultation aux fédérations nationales d'associations d'usagers des transports	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	176 rect.	Affirmation de la prééminence de l'État dans l'organisation des services de transport ferroviaire	<b>Favorable</b>
M. JACQUIN	203 rect.	Fixation à six mois du délai dans lequel les collectivités publiques sont informées de la modification d'une desserte commerciale	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	134 rect. bis	Affirmation du caractère raisonnable du délai dans lequel les collectivités publiques sont informées de la modification d'une desserte commerciale	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	191 rect.	Avis des comités de suivi des dessertes en cas de suppression d'un service d'embarquement des vélos	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	204	Information des fédérations nationales d'associations d'usagers en cas de modification d'un service librement organisé	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	205	Affirmation de la nécessité de faciliter l'embarquement des mobilités douces dans les trains	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	206	Réalisation d'une étude avant toute suppression d'un service conventionné	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 3 bis B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MALHURET	7 rect. sexies	Extension de l'avis des départements et communes concernés sur toute suppression d'un guichet ou d'un service organisé par une région	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	247	Recours des entreprises ferroviaires à la Suge	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	223 rect.	Réécriture de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme KELLER	22 rect.	Reformulation du contenu de l'étude	<b>Favorable</b>
Mme BERTHET	128 rect. ter	Prise en compte des variations saisonnières de fréquentation	<b>Favorable</b>
M. BONHOMME	167 rect. bis	Prise en compte des variations saisonnières de fréquentation	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	112	Compléments sur le contenu du rapport	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	9 rect. sexies	Extension du périmètre de l'étude	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	142 rect. quinquies	Portée du rapport	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	229	Rapports sur les petites lignes	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LÉONHARDT	138 rect.	Intégration aux conventions de service public de stipulations en cas de grève	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	113	Demande de rapport sur les trains de nuit	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	62	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	248	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	114	Politique de tarification sociale	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	10 rect. sexies	Mention des distributeurs de titres de transport	<b>Favorable</b>

Mme ASSASSI	115	Suppression de l'habilitation à modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	116	Maintien d'une gestion publique des gares	<b>Défavorable</b>
Mme BERTHET	127 rect. bis	Accueil des voyageurs en gare tout au long de l'année	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	117	Maintien des points de vente physiques en gares	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	190 rect. bis	Mécanisme d'évaluation préalable à la fermeture ou au déclassement d'une ligne par SNCF Réseau	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	192 rect. bis	Dossier préalable à la fermeture d'une ligne	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	85	Interdiction des modulations de tarifs selon l'heure de connexion	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	86	Interdiction de la modulation des tarifs en fonction de données collectées précédemment	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	189 rect.	Décret précisant certaines obligations pour les services librement organisés	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	63	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	144 rect. quinquies	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	141 rect.	Mesures de simplification liées à la transposition prévue à l'article 5	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LONGEOT	124 rect.	Simplification de la réglementation du système ferroviaire	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	64	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	164 rect. ter	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	118		<b>Irrecevabilité article 45</b>

<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	178	Rétablissement de précisions réglementaires	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	146 rect. quinquies	Suppression de certains éléments de l'habilitation	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	28	Suppression de la consultation de l'Arafer sur la tarification annuelle et sur le budget annuel de SNCF Réseau.	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	137 rect. bis	Prise en compte des contraintes financières des autorités organisatrices	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	252	Prise en compte des contraintes financières des autorités organisatrices	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	179	Suppression de l'avis conforme de l'Arafer prévu par habilitation pour le contrat de performance	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	253	Délai raisonnable pour l'Arafer	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	163	Tarification applicable en l'absence d'avis conforme de l'Arafer	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	212 rect.	Membres supplémentaires au sein du collège de l'ARAFER	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	11 rect. sexies	Création d'un second collège au sein de l'Arafer	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	12 rect. quinquies	Création d'un second collège au sein de l'Arafer	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	13 rect. quinquies	Création d'un second collège au sein de l'Arafer	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	14 rect. quinquies	Création d'un second collège au sein de l'Arafer	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme LIENEMANN	147 rect. quinquies	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme LIENEMANN	148 rect. quinquies	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LONGEOT	140 rect.	Délégation aux régions de la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations de maintenance du réseau	<b>Sagesse</b>

<b>Article 9 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MALHURET	16 rect. quater	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	47	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	227	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	228	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 10 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. de NICOLAY	19 rect. bis	Demande de rapport sur les indicateurs relatifs aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires	<b>Sagesse</b>
M. JACQUIN	210 rect.	Demande de rapport sur les indicateurs relatifs aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires	<b>Sagesse</b>
<b>Intitulé du projet de loi</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	225	Modification de l'intitulé du projet de loi	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 14 h 45.*

**Jeudi 31 mai 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 10.*

### **Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen d'un amendement du rapporteur**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous nous réunissons pour examiner un nouvel amendement du rapporteur.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Je souhaite soumettre à la commission un amendement à l'article 2 *quinquies* sur le projet de loi en cours d'examen. Cet amendement vise à porter de six à huit ans le délai pendant lequel les salariés précédemment régis par le statut pourront demander, s'ils sont réembauchés par une entité du groupe public unifié sur un poste vacant, à réintégrer le statut. Cet amendement est une mesure très attendue et constituerait un geste du Sénat envers les salariés.

**M. Hervé Maurey, président.** – Ce geste serait d'autant plus apprécié si l'amendement était adopté à l'unanimité de la commission. La ministre y semble favorable. Notre objectif est de faire en sorte que la mesure passe le cap de la commission mixte paritaire.

**M. Claude Bérít-Débat.** – Je vous rejoins sur la nécessité de faire valider cette mesure au stade de la commission mixte paritaire. Certes, cette garantie étendue ne satisfait pas tout le monde ; il s'agit toutefois d'une véritable avancée. Elle pourrait être appréciée par plusieurs syndicats. Les membres de mon groupe sont favorables à la présentation de cet amendements et voteront pour.

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – En effet, voter cet amendement à l'unanimité serait un excellent signal, dont chacun pourrait se féliciter.

*L'amendement n° 269 est adopté à l'unanimité.*

*La réunion est close à 18 h 20.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 30 mai 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 09 h 05.***Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le rapport de Christine Lavarde sur la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise, présentée par Claude Nougein, Michel Vaspart et plusieurs autres de nos collègues. Nous examinerons la proposition de loi en séance publique la semaine prochaine.

Je salue la présence parmi nous de Pascale Gruny, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, à laquelle nous avons délégué l'examen au fond de quatre articles. Hormis les amendements présentés par les deux rapporteurs, seuls deux amendements ont été déposés par notre collègue Alain Joyandet.

Nous avons donc vingt-cinq amendements à examiner, sachant que nous n'aurons pas à débattre des trois amendements sur les articles délégués au fond à la commission des affaires sociales – Mme Gruny pourra bien évidemment nous les présenter.

**Mme Christine Lavarde, rapporteure.** – Cette proposition de loi, issue des préconisations d'un rapport d'information déposé au nom de la délégation sénatoriale aux entreprises en février 2017 et présenté lors de la journée des entreprises du Sénat en mars de la même année, a le mérite de s'intéresser à la transmission d'entreprise, sujet vital pour l'économie française, en particulier dans les territoires ruraux. Il s'agit également d'un sujet d'actualité, alors que le Gouvernement présentera bientôt son projet de loi dit « Pacte ».

En France, les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) représentent la majeure part de l'emploi : 20 % des dirigeants des PME sont âgés de plus de 60 ans et plus de 60 % des dirigeants d'ETI ont au moins 55 ans. Il s'agit donc d'un véritable sujet, le nombre d'entreprises à transmettre dans les prochaines années étant appelé à augmenter considérablement.

Or la transmission d'une entreprise constitue un moment délicat : l'existence d'un repreneur intéressé et l'accès au financement constituent deux difficultés, auxquelles s'ajoute la question du maintien de l'emploi dans les territoires – les repreneurs pouvant être tentés de réduire la masse salariale, par exemple à travers des fusions ou des délocalisations. Cette proposition de loi vise justement à apporter des réponses permettant de maintenir l'emploi dans les territoires ruraux, notamment *via* une transmission familiale facilitée pour les PME, les ETI ou les entreprises individuelles.

Les difficultés liées à la transmission des entreprises sont identifiées depuis longtemps et ont donné naissance à de nombreux dispositifs fiscaux incitatifs, dont certains peuvent se cumuler. Le sujet dépasse d'ailleurs les clivages politiques : le dispositif « Dutreil », principal dispositif fiscal en la matière, qui prévoit une réduction de 75 % des

droits de mutation à titre gratuit sous certaines conditions, a d'abord été introduit par un amendement de Didier Migaud, en 2000, avant d'être rendu plus incitatif par Renaud Dutreil.

Le sujet n'est donc pas nouveau. Toutefois, la délégation innove, eu égard au champ très large de ses travaux. Elle ne s'est pas limitée aux questions fiscales. Elle a cherché à lever les freins aux reprises liés à des complexités du droit du travail : ces quatre articles de la proposition de loi ont été délégués pour leur examen au fond à la commission des affaires sociales.

Par ailleurs, les analyses de la délégation ne portent pas seulement sur les très petites entreprises ou sur les PME, mais incluent bien les ETI, qui représentent la majeure part des créations d'emploi en France. L'envergure du travail mené se reflète dans les auditions réalisées : la délégation a rencontré pas moins de 39 organismes ou institutions. Le travail réalisé par la délégation nous a permis, compte tenu du temps contraint dont nous avons disposé pour examiner cette proposition de loi, de ne pas mener de trop nombreuses auditions.

Il faut d'ailleurs souligner que les réflexions de la délégation ont débuté très en amont des réflexions actuelles sur la loi « Pacte ». La largeur de vue de la délégation aux entreprises se reflète dans la variété et l'ambition des dispositions législatives que nous examinons aujourd'hui : la proposition de loi compte 18 articles et remanie 13 dispositifs fiscaux.

Les travaux menés par la commission des finances ont été plus resserrés dans le temps et dans leurs ambitions. Face à une proposition de loi très dense, nous avons surtout cherché à expertiser la faisabilité technique des propositions et leur coût pour les finances publiques. Or il est quasiment impossible d'évaluer ce dernier. Les lacunes statistiques empêchent tout chiffrage précis des dispositifs existants, proposés ou amendés.

Sur de nombreux sujets, les analyses de la commission des finances sont parfaitement convergentes avec celles de la délégation aux entreprises. Afin de comprendre l'origine des carences statistiques mise en évidence par la délégation, nous avons rencontré des représentants de l'Insee. Tout d'abord, la remontée d'information est défailante : beaucoup de déclarations réalisées par les entreprises et les particuliers ne sont pas exploitées. En outre, même si certaines déclarations ont un caractère obligatoire à différents moments de la vie d'une entreprise, elles peuvent s'avérer lacunaires, le non-remplissage d'une case n'étant pas bloquant. Dans le cas d'une cessation d'entreprise, il n'existe aucune incitation pour le chef d'entreprise à déclarer, compte tenu justement de la disparition de l'entreprise.

Si nous voulions disposer de statistiques fiables, il faudrait imposer beaucoup plus de contraintes aux entreprises. Tel n'est pas le sens de l'histoire. Il faut trouver un juste milieu entre besoins d'information statistique et facilité de gestion des entreprises.

Le programme de travail de l'Insee ne relève pas de la loi, raison pour laquelle je vous propose de supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Nous devons cependant nous montrer vigilants sur le sujet et demander au Gouvernement de mettre la question des statistiques d'entreprise à l'ordre du jour du Comité national de l'information statistique.

S'agissant des dispositifs fiscaux, je ne vous propose aucune modification autre que rédactionnelle ou purement technique sur plusieurs articles qui devraient permettre de fluidifier les transmissions d'entreprises.

Cela concerne d'abord l'article 3, qui module le taux de la réduction d'impôt sur les donations selon l'âge du donateur, en prévoyant une réduction de 60 % des droits de mutation lorsque la donation est effectuée avant 65 ans – contre 50 % actuellement. Il s'agit d'inciter à une transmission plus rapide, la pérennité économique ayant un lien avec l'âge auquel s'effectue la donation. Après 65 ans, le taux baisse donc à 40 %.

Je vous propose également d'adopter sans modification l'article 6, qui assouplit considérablement les possibilités de paiement différé de l'impôt sur le revenu en cas de crédit-vendeur.

Même chose sur l'article 17, qui porte de 300 000 à 500 000 euros l'abattement sur les droits d'enregistrement et les droits de mutation dont peuvent bénéficier les repreneurs internes d'une entreprise, ainsi que sur l'article 18, qui assouplit les conditions d'octroi du crédit d'impôt pour reprise interne.

Je vous propose également de conserver la quasi-totalité des assouplissements prévus par l'article 12 concernant le report d'imposition dans le cadre d'un apport de titres : élargissement des cas de report, suppression de certaines conditions dans le cas d'un réinvestissement dans une PME, etc.

Je vous propose aussi de confirmer l'alignement du taux de droit d'enregistrement applicable aux parts sociales sur celui des actions, à l'article 11.

Je vous propose même d'aller plus loin sur l'article 7, en prorogeant de deux ans supplémentaires la réduction d'impôt concernée.

Concernant l'exonération de droits de mutation « Dutreil », j'entends conserver l'essentiel des modifications proposées par les auteurs de la proposition de loi à l'article 8 : mise en place d'une exonération renforcée à 90 %, assouplissement de la condition de conservation en présence de sociétés interposées, extension des possibilités de donation, assouplissement de la condition tenant à l'exercice d'une fonction de direction, assouplissement des obligations déclaratives, etc.

Je vous présenterai des amendements complémentaires pour assouplir d'autres « verrous » qui ne me paraissent pas justifiés.

S'agissant des amendements qui visent à écarter ou à réécrire certaines dispositions de la proposition de loi, les modifications proposées relèvent principalement de trois objectifs : assurer la constitutionnalité des dispositifs ; apporter des améliorations techniques ; limiter le coût des propositions pour les finances publiques.

À titre d'exemple, certains assouplissements du pacte « Dutreil » me semblent aller trop loin au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel très protectrice du principe d'égalité devant les charges publiques.

Il faut être très vigilant, car ce risque constitutionnel s'est déjà matérialisé en matière de transmission : une exonération analogue au « Dutreil » avait ainsi été déclarée entièrement contraire à la Constitution en 1995, le Conseil constitutionnel considérant les conditions d'application du dispositif trop souples pour justifier un avantage fiscal d'une telle ampleur. Prenons garde au « pas de trop » qui ferait tomber tout le dispositif, au détriment de nos entreprises.

Je vous propose également la suppression de cinq articles, pour des motifs essentiellement techniques. Ainsi, les articles 2 et 9 me paraissent déjà satisfaits par le droit existant, tandis que les articles 1 et 10 ne me semblent pas relever de la compétence du législateur. Enfin, les effets de l'article 4, qui vise à assouplir le dispositif de location-gérance, me paraissent en décalage avec la volonté de favoriser les transmissions d'entreprises durablement implantées dans nos territoires.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vais maintenant donner la parole à Claude Nougein, coauteur de la proposition de loi.

**M. Claude Nougein, coauteur de la proposition de loi.** – Je veux tout d'abord remercier Christine Lavarde d'avoir su se saisir à bras-le-corps, et en peu de temps, de cette proposition de loi dont elle a excellemment résumé tous les enjeux. Je ne reviendrai pas sur les différents aspects techniques de ce texte, seulement sur sa genèse.

Quand une entreprise fonctionne bien, dans le territoire isolé dont je suis élu, on a envie de la garder ! Les élus de la région parisienne ou des grandes métropoles ne comprendront peut-être pas exactement la situation que je décris, mais j'ai vu trop d'entreprises disparaître dans mon département au moment de la transmission.

Chaque année, 60 000 entreprises changent de main. Pour la plupart d'entre elles, environ 40 000, les choses se passent bien. Pour les autres, beaucoup plus mal... Des dizaines de rapports ont été publiés sur la transmission d'entreprise. Michel Vaspert et moi-même avons rencontré Fanny Dombre-Coste, députée de l'Hérault, auteur du rapport le plus récent sur la question.

Nous avons intitulé notre rapport *Moderniser la transmission d'entreprise en France : une urgence pour l'emploi dans nos territoires*. La deuxième partie du titre est essentielle : il ne faut pas s'arrêter uniquement sur l'aspect juridique et fiscal, il faut aussi s'attacher à l'emploi dans nos territoires, en particulier dans les plus isolés.

Mme Dombre-Coste a rédigé un excellent rapport, mais elle s'est intéressée, de son propre aveu, aux TPE, beaucoup plus nombreuses que les PME et les ETI. Or la France a un problème déjà ancien avec les entreprises de taille intermédiaire qui emploient entre 250 et 4 999 personnes.

Je me souviens d'un rapport de Bercy, lorsque j'étais étudiant, expliquant que nous avons besoin de milliers et de milliers de TPE pour sauvegarder nos territoires. Ensuite, dans les années soixante-dix, on a voulu développer de grands groupes français. Ceux qui ont lu *Le défi américain* de Jean-Jacques Servan-Schreiber s'en souviennent sans doute. Ce fut une réussite : alors qu'aucune entreprise française ne figurait parmi les cent plus grandes firmes au monde, on en compte plusieurs aujourd'hui.

Historiquement, les PME et les ETI ont toujours été les grandes oubliées de notre tissu économique. Selon le même rapport, elles ne présentaient pas un grand intérêt pour notre pays. Cette remarque m'avait frappé. Aujourd'hui, il semble pourtant que le manque d'ETI en France constitue une circonstance très aggravante de notre taux de chômage.

Comme l'a souligné Mme Lavarde, l'outil statistique n'est pas fiable. On évalue le nombre d'ETI dans notre pays à 5 000, quand on en compte 10 000 en Italie et 15 000 au

Royaume-Uni ou en Allemagne. On a détruit ces ETI dont on ne voyait pas l'utilité pour l'économie française.

Il nous a donc semblé important de traiter de la question particulière des ETI et de leur transmission. Nous avons balayé tout le spectre des entreprises allant des TPE aux ETI, mais sans nous intéresser aux sociétés cotées.

Nous nous sommes intéressés à toutes sortes de reprises, y compris la reprise par les salariés, souvent très compliquée pour les TPE. Nous n'avons pu que tirer notre chapeau aux salariés d'une TPE de la région nantaise qui ont dû surmonter des difficultés relevant du parcours du combattant pour reprendre leur entreprise.

Ces entreprises ne sont pas cotées, mais ont une valeur importante. La transmission familiale est donc très coûteuse sur le plan fiscal.

Par ailleurs, on anticipe peu la transmission dans notre pays. Devant les coûts qu'entraîne cette transmission, les dirigeants ont tendance à reculer et à laisser leurs enfants se débrouiller. Le taux d'imposition est de 11 % en cas de succession et de 5,5 % en cas de donation, le problème étant que les donations sont rares... Pour une grosse ETI valorisée 100 millions d'euros par l'administration fiscale, il faut sortir 16 millions d'euros en tout : 5 millions pour la *flat tax* et 11 millions pour les droits de succession. Qui peut le faire ? Personne !

C'est la raison pour laquelle ces entreprises sont revendues, très souvent à des groupes internationaux, comme j'en ai fait l'amère expérience dans mon département. C'est alors le début de la fin : d'abord, tout se passe bien, les nouveaux investisseurs font des promesses, expliquent qu'ils vont investir et donner un nouvel élan à l'entreprise ; un an après, le siège social déménage, ce sont les avocats, les experts comptables et les restaurateurs locaux qui en pâtissent ; puis c'est au tour des services comptables et administratifs et financiers de s'en aller ; vient enfin l'étape du plan social, comme pour une entreprise que je connais bien, à Brive, et qui a licencié 100 personnes sur 600 salariés. Au bout de dix ans, l'entreprise est fermée. C'est grave !

On peut trouver des solutions à la question du coût. Il faut avant tout remédier au désastre social et économique que je viens de décrire dans les territoires isolés – nos collègues du Tarn, du Lot, de la Creuse, du Cantal, par exemple, savent ce dont je parle.

**M. Vincent Éblé, président.** – Mon cher collègue, nous allons ensuite examiner en détail les articles...

**M. Claude Nougéin, coauteur de la proposition de loi.** – Je conclus ! Nous estimons le surplus qu'entraînerait l'adoption de cette proposition de loi pour le pacte Dutreil à environ 150 millions d'euros. On pourrait, par exemple, trouver un tel montant dans les aides aux entreprises : on donne beaucoup d'argent pour aider à la création d'entreprises qui disparaissent au bout de deux. M. Alain Tourdjman nous a présenté des études montrant que le taux de survie d'une ETI, après transmission familiale, est de 100 % à cinq ans. Il ne s'agit pas de mettre en place une réduction d'impôt qui profite aux patrons, mais bien aux entreprises.

Je ne pense pas que le taux de 90 % soit exposé à un risque d'inconstitutionnalité. Quand François Mitterrand a créé l'ISF en 1982, l'outil de travail et les biens professionnels

ont été totalement exonérés. De même, le pacte Dutreil, qui a connu quatre ou cinq gouvernements, est toujours là. Je ne pense pas qu'il y ait un problème d'inconstitutionnalité, même si la suppression de l'ISF et la création de l'IFI peuvent tout laisser craindre.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie notre rapporteure et nos collègues de la délégation sénatoriale aux entreprises pour ce travail tout à fait intéressant.

Ce texte fait-il un lien avec les compagnies consulaires ? Avez-vous prévu des dispositions spécifiques pour le financement des investissements que peut entraîner la transmission d'une entreprise ? Les repreneurs ont souvent des difficultés pour obtenir des prêts auprès des banques et des organismes financiers...

**Mme Nathalie Goulet.** – Je rejoins Marc Laménie : il faudra sans doute améliorer les mesures d'accompagnement et d'information.

Le guichet unique dont on parle si souvent n'existe toujours pas et, quand on met en place ce type de dispositif, les intéressés sont souvent mal informés.

J'aimerais avoir le sentiment de Christine Lavarde sur l'article 13. Les entreprises agricoles jouent un rôle essentiel pour le maintien de l'emploi dans les territoires ruraux.

**M. Alain Houpert.** – Le nouveau seuil d'abattement de 60 % en cas de donation avant 65 ans me semble très constructif. Toutefois, je trouve dommage de l'abaisser à 40 % au-delà : je connais peu de chefs d'entreprise qui prennent leur retraite à 65 ans...

**M. Bernard Delcros.** – Élu d'un territoire rural, je suis confronté aux difficultés qu'à évoquées Claude Nougéin. Il s'agit d'un sujet extrêmement important pour tous les territoires, raison pour laquelle je soutiendrai cette proposition de loi, qui vise à faciliter les transmissions d'entreprise et donc à maintenir l'emploi.

Les dispositifs proposés utilisent souvent le levier de la niche fiscale. Or la tendance est plutôt à la suppression de ces niches, qui représentent environ 100 milliards d'euros. Est-ce la bonne méthode ? D'autres dispositifs ont-ils été étudiés ?

Je rejoins les propos de Nathalie Goulet : *quid* de la lisibilité des mesures proposées pour les très petites entreprises ? Comment améliorer leur information ?

Quelle est l'incidence de ces mesures sur les finances publiques ? Christine Lavarde a souligné les difficultés rencontrées pour évaluer ces dispositifs, mais a-t-on au moins une petite idée ?

**M. Jean-François Rapin.** – Ma question concerne l'article 17 de la proposition de loi.

Claude Nougéin a souligné l'importance de la reprise interne des entreprises. L'abattement fiscal dont peuvent bénéficier les repreneurs internes a été relevé de 300 000 à 500 000 euros : ce montant correspond-il à une statistique particulière ou s'agit-il d'un chiffre envoyé à la volée pour essayer d'obtenir mieux ?

**M. Claude Raynal.** – La transmission d'entreprise est une question fondamentale. Il s'agit d'un véritable enjeu pour notre pays. À ce stade, notre groupe ne peut que s'abstenir sur ce texte extrêmement riche. Voilà bien longtemps que nous n'avions

examiné une proposition de loi aussi précise et qui s'apparente davantage à un projet de loi tant les sujets abordés sont nombreux et complexes.

De même, eu égard au travail de Mme Lavarde, qui propose de modifier sensiblement le texte, nous ne pouvons que nous montrer prudents et prendre le temps d'expertiser cette proposition de loi d'ici à la prochaine réunion d'examen des amendements.

J'aimerais savoir s'il s'agit déjà d'un texte de compromis avec Bercy : l'avez-vous en partie co-construit avec le Gouvernement ? L'article 8, par exemple, est un monument en soi...

**M. Pascal Savoldelli.** – Ce sujet ne peut être territorialisé : nous sommes tous concernés.

Cette proposition de loi a-t-elle été rédigée à l'aune du nouveau rôle de Bpifrance ?

Comment les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat évaluent-elles l'impact de ce texte ? Personne n'ignore ici que les chambres consulaires ont eu à subir une saignée. Qu'on la considère juste ou non, seuls nous importent les résultats en termes de transmission d'entreprise.

Je sais notre attachement à la décentralisation. Il faut donc tenir compte des nouvelles responsabilités de la région : les auteurs de cette proposition de loi ont-ils pu définir le champ d'action des régions, désormais en charge du développement économique ?

Auparavant, dans le Val-de-Marne, comme dans tout département, nous étions en situation de soutien : de l'argent public était dédié à la reprise d'activité, qu'il s'agisse d'artisanat, de TPE ou même de PME, en lien avec des partenaires. Le législateur nous a retiré cette prérogative, qui est maintenant du seul ressort de la région. En avez-vous tenu compte ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je n'ai pas encore pu expertiser cette proposition de loi très complète, mais je pense qu'elle va dans une très bonne direction.

Je suis élu d'un territoire rural qui compte beaucoup d'entreprises familiales, comme Andros, par exemple, premier confiturier d'Europe. La question de la transmission se pose donc pour ces entreprises familiales qui font vivre beaucoup de monde.

Claude Nougéin a souligné combien l'arrivée de grands groupes pouvait entraîner l'étiollement de l'entreprise, jusqu'à sa disparition. J'émettrai un avis très favorable sur ce texte, qui répond à un véritable besoin des territoires que le Sénat se doit de relayer.

**M. Gérard Longuet.** – Les auteurs de la proposition de loi ont-ils évoqué le sujet des cohéritiers non exploitants ? Qu'en est-il au regard du statut français de la fiducie ou de la fondation ?

**M. Bernard Lalande.** – Je remercie Mme la rapporteure de ses propositions pragmatiques. Toutefois, je suis toujours inquiet quand on cherche à se rapprocher de ce qui existe déjà pour poser des pansements.

Les Anglo-saxons valorisent les entreprises en se basant sur la notion de *goodwill*. Contrairement à eux, nous ne valorisons pas les entreprises tout au long de leur vie, ce qui est

une erreur. Nous nous servons uniquement de l'assiette au moment de la transmission de l'entreprise ou de sa disparition.

Par ailleurs, le recours à la *flat tax* me semble ici une bonne chose. Qu'elle soit familiale ou interne, la reprise est alors une reprise de la compétence. Quand un groupe reprend une entreprise, on entre dans une autre dimension : celle de la croissance externe et des puissances financières. Ce n'est pas du tout pareil.

Je pense qu'il faut mettre en place un régime de faveur pour les reprises par la compétence. Quand on a travaillé longtemps dans une entreprise, qu'on soit membre de la famille du propriétaire ou simple salarié, on est capable de la développer. Nous le voyons régulièrement dans nos régions. Soyons lucides : la reprise purement financière d'une entreprise répond à des critères complètement différents d'une reprise par les compétences.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – La transmission d'entreprise peut se faire de différentes manières, par cession ou par succession.

Comme l'a souligné Gérard Longuet, les conditions financières d'une indivision amènent parfois les héritiers à renoncer à une succession, ce qui conduit à la cession de l'entreprise. Celui qui doit dédommager les autres ayants droit de la succession peut aussi ne plus être en mesure de reprendre financièrement l'entreprise.

Il faut donc se montrer très prudent au moment d'adopter de tels dispositifs. Il n'existe pas une seule manière de reprendre une entreprise. De même, le bon moment pour la reprendre peut varier selon la nature de l'activité ou l'organisation capitalistique de l'entreprise.

Bien qu'il parte d'une bonne intention, l'article 3, tel qu'il est rédigé, me semble donc assez malvenu ; pourquoi doper une cession d'entreprise avant 65 ans et la pénaliser seulement un an plus tard ? Je crois qu'il faut revenir sur cet écart de taux ; à défaut, je déposerai un amendement dans ce sens pour la séance publique.

**M. Jérôme Bascher.** – Je crois profondément au capitalisme familial. Ce modèle français de capitalisme me va beaucoup mieux que celui des fonds de pension qui viennent vider nos entreprises de leur *cash*.

Ma question vient prolonger celle de Claude Raynal : comment raccrocher cette proposition de loi avec les textes à venir ? Où en est la concertation avec le Gouvernement et quelles sont les solutions de repli ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteure.** – Je vais m'efforcer de répondre à tous les intervenants.

Marc Laménie, Pascal Savoldelli, j'aurais aimé pouvoir m'entretenir avec l'ensemble des acteurs. En lisant ce texte, et en étant assez étrangère à ce milieu, j'ai eu le même sentiment que Nathalie Goulet, à savoir que la communication sur les dispositifs existants était peut-être la principale lacune du système.

Quelqu'un qui connaîtrait parfaitement le code général des impôts pourrait déjà bénéficier d'une fiscalité très faible au moment de donner son entreprise. Les outils existent déjà mais encore faut-il les connaître et savoir les utiliser.

Les discussions à venir autour du projet de loi Pacte permettront peut-être de mieux informer les entreprises sur les dispositifs qui existent et qui vont être améliorés ou amendés.

Pour répondre à Claude Raynal et à Jérôme Bascher, il n'y a pas de coconstruction : comme je l'ai rappelé dans mon propos liminaire, la délégation sénatoriale aux entreprises s'est intéressée à cette question bien en amont de l'élection présidentielle et donc avant l'annonce d'une future loi Pacte.

Pour autant, les propositions de ce texte ne sont pas orthogonales à celles qui figureront dans le projet de loi : le cabinet de Bruno Le Maire nous a indiqué qu'un certain nombre, pour ne pas dire un très grand nombre, des mesures de la proposition de loi sont déjà à l'étude au niveau ministériel.

Les dispositifs fiscaux seront étudiés dans le cadre du projet de loi de finances. Nous aurons donc, à la rentrée, une deuxième opportunité pour nous saisir de ce sujet.

En réponse à Gérard Longuet, cette proposition de loi permet d'assouplir largement le dispositif Dutreil, dans le cadre duquel il n'est absolument pas nécessaire que le dirigeant de l'entreprise reprise soit membre de la famille. Pour autant, la proposition de loi ne traite pas des fondations, ni de la fiducie.

Alain Houpert et Jean-Marc Gabouty m'ont interrogée sur l'article 3 : sachez que le dirigeant n'a pas l'obligation de partir à la retraite à 65 ans. Il peut continuer d'être membre actif de son entreprise. Il s'agit d'une simple incitation pour effectuer la donation en amont.

Le taux de 40 %, couplé avec un dispositif Dutreil permettant de bénéficier d'une exonération renforcée à 90 %, permet de disposer d'une fiscalité qui reste beaucoup plus avantageuse qu'actuellement. Il faut regarder l'ensemble des dispositions et la façon dont elles s'articulent. L'article 3, par exemple, doit ainsi se comprendre avec l'article 8 : ils forment un tout.

Il faut également se pencher sur les problèmes de constitutionnalité : à trop baisser les taux, on peut arriver à des taux d'imposition résiduelle très, très faibles.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Nous manquons d'informations statistiques sur les cessions et cessations d'entreprise, ce qui nous pose des difficultés pour chiffrer les mesures proposées. Ainsi, le coût du dispositif Dutreil n'est-il qu'une estimation, peu fiable, reposant sur des données qui datent du début des années 2000 et à partir desquelles des extrapolations sont faites d'année en année. Depuis 2006, l'Insee ne fait plus de statistiques sur la transmission d'entreprise, notamment parce que les déclarations obligatoires des entreprises ne permettent pas de couvrir les cessions de parts sociales.

Dans mon rapport, je proposerai de demander au Conseil national de l'information statistique d'établir une définition de la transmission et de permettre à l'Insee d'obtenir des informations plus robustes, en ayant par exemple accès au registre des bénéficiaires effectifs.

En tout état de cause, il ne revient pas au législateur de fixer le programme de travail de l'Insee.

En conséquence, l'amendement COM-6 vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

*L'amendement COM-6 est adopté et l'article 1<sup>er</sup> est supprimé.*

### **Article 2**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'ensemble des dépenses effectuées dans l'intérêt de l'entreprise sont déjà déductibles des charges de l'entreprise. L'amendement COM-7 vise à donc à supprimer l'article 2.

*L'amendement COM-7 est adopté et l'article 2 est supprimé.*

### **Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

### **Article 4**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Le droit actuel prévoit que l'on peut bénéficier d'une exonération fiscale sur les plus-values réalisées lors de la vente d'une société après un dispositif de location-gérance dès lors qu'on a été en possession de ladite société pendant au moins cinq ans. L'article 4 réduit cette durée à deux ans.

Or je crains un certain nombre d'effets d'aubaine, notamment la création d'un « business » autour de la transmission d'entreprise, qui serait contraire à la philosophie de la proposition de loi. La durée de cinq ans ne me paraît pas être un obstacle.

En conséquence, l'amendement COM-8 vise à supprimer l'article 4.

*L'amendement COM-8 est adopté et l'article 4 est supprimé.*

### **Article 5**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur pour avis.** – À titre d'information, la commission des affaires sociales a adopté les trois amendements que je lui proposais sur les articles entrant dans le champ de sa saisine : les articles 5, 14, 15 et 16.

L'article 5 prévoit de renforcer la formation initiale ou continue des chefs d'entreprise en matière de reprise d'entreprise, en complétant deux articles du code du travail et du code de l'éducation à portée générale. Cette intention est louable. Toutefois, nous pensons qu'il ne faut pas alourdir la législation et que la disposition proposée ne relève pas du domaine de la loi.

L'amendement COM-3 vise donc à supprimer cet article.

*L'amendement COM-3 est adopté et l'article 5 est supprimé.*

### **Article 6**

*L'article 6 est adopté sans modification.*

*Article 7*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L’amendement COM-9 vise à prolonger de 2020 à 2022 la réduction d’impôt accordée au titre d’emprunts souscrits pour la reprise d’une entreprise. Il s’agit de nous laisser le temps de collecter les informations nécessaires pour évaluer ce dispositif avant qu’il arrive à échéance, afin de décider de sa reconduction ou non. À titre d’information, en régime de croisière, ce dispositif n’a jamais excédé 5 millions d’euros.

**M. Bernard Delcros.** – Le coût de ce dispositif pour les finances publiques a été évalué, mais tel n’est pas le cas de tous les autres. Il nous est donc extrêmement difficile de les voter, même si j’approuve les orientations de la proposition de loi.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L’amendement COM-10 vise à supprimer un effet d’aubaine. Si cet article était adopté tel qu’il est actuellement rédigé, tous les emprunts ayant été souscrits durant la période pendant laquelle le dispositif était tombé en désuétude seraient aussi exonérés. Il est juste que le dispositif entre en vigueur au moment de la promulgation de la loi, et pas avant.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L’amendement COM-1 vise à porter de 20 % à 100 % la réduction d’impôt accordée au titre d’emprunts souscrits pour la reprise d’une entreprise. Je demande le retrait de cet amendement au profit de celui qui vise à doubler la durée d’application du dispositif.

Il n’apparaît pas souhaitable que l’État finance la totalité du coût de l’emprunt et subventionne ainsi indirectement la reprise d’une entreprise par le biais d’un prêt à taux zéro implicite, sans aucune condition relative à la solidité du plan de reprise. Par ailleurs, le quadruplement du taux ferait peser un poids supplémentaire sur le budget de l’État.

*L’amendement COM-1 n’est pas adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L’amendement COM-2 vise à porter de 25 % à 50 % le taux de la réduction d’impôt. Je demande également le retrait de cet amendement.

*L’amendement COM-2 n’est pas adopté.*

*L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 8*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – En principe, le bénéfice du dispositif Dutreil est subordonné à la conclusion, préalablement à la transmission de l’entreprise, d’un engagement collectif de conservation des titres d’une durée minimale de deux ans. Afin de permettre aux héritiers de bénéficier du dispositif lorsque la transmission n’a pas été préparée, la possibilité de conclure un engagement collectif de conservation dit « post mortem » dans les six mois suivant le décès a toutefois été reconnue par le législateur.

L'amendement COM-11 vise, d'une part, à prolonger le délai de six mois lorsque le partage de la succession n'est pas encore intervenu et, d'autre part, à modifier le point de départ de l'engagement dans un sens plus favorable aux héritiers. Il nous semble plus équitable que l'engagement collectif prenne effet rétroactivement à compter de la date du décès.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Dans le cas de sociétés interposées, le bénéfice de l'exonération partielle prévue par le dispositif Dutreil est subordonné à la condition que les participations soient conservées inchangées à chaque niveau d'interposition, ce qui freine la réorganisation des sociétés.

L'amendement COM-12 vise à remplacer pour l'ensemble des engagements le principe du maintien inchangé des participations à chaque niveau d'interposition par celui, plus souple, du maintien du taux de participation indirecte.

**M. Bernard Lalande.** – Chaque fois qu'on donne aux héritiers le temps de discuter, on met l'entreprise en difficulté. Accorder aux héritiers un délai de quelques mois pour régler un différend avant l'application d'une sanction financière me semble au contraire intéressant. Je m'oppose donc à ces amendements.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-13 vise à inclure expressément les nouveaux signataires ayant adhéré à un engagement collectif en cours, ainsi que les cessionnaires ayant remplacé des signataires rompant leur engagement, dans le champ des personnes susceptibles d'exercer une fonction de direction.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'article 8 prévoit la suppression des obligations déclaratives annuelles pesant sur les bénéficiaires de l'exonération Dutreil et sur les sociétés concernées. L'amendement COM-14 vise à reprendre la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture dans le cadre de l'examen du projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-15 vise à revenir sur certains assouplissements proposés à la condition de conservation des titres prévue dans le cadre du dispositif Dutreil, en raison des risques qu'ils emportent sur le plan constitutionnel.

En effet, c'est parce que le bénéfice du dispositif Dutreil reste subordonné aux conditions relatives à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise que le Conseil constitutionnel a admis qu'il n'est pas de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. La stabilité de l'actionnariat apparaît ainsi comme la nécessaire contrepartie de l'avantage fiscal très substantiel accordé.

Or, en cas de cession interdite à un tiers non-signataire, l'article 8 de la proposition de loi prévoit deux assouplissements qui présentent un risque sur le plan constitutionnel, en dénaturant la condition de conservation des titres. D'une part,

l'exonération ne serait désormais remise en cause qu'à hauteur des titres transmis en violation de l'engagement ; d'autre part, l'exonération ne serait plus remise en cause à l'égard des héritiers et donataires ayant souscrit un engagement individuel de conservation. Je vous propose donc de revenir sur ces aménagements.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-16 vise à supprimer une précision qui paraît davantage relever de la doctrine administrative que du législateur et qui ne s'impute pas correctement dans l'article 787 B du code général des impôts.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-17 vise à introduire une définition commune de la holding animatrice au sein du code général des impôts, en remplacement de la définition spécifique au dispositif Dutreil figurant à l'article 8 de la proposition de loi. Cette définition reprend celle qui figure déjà dans le code général des impôts pour différents dispositifs mais est complétée par des éléments de jurisprudence favorables aux contribuables.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Si la proposition de loi prévoit à juste titre de permettre de déroger à la condition imposant d'exercer une fonction de direction dans la société cible lorsque cette dernière disparaît à la suite d'une fusion ou d'une scission, il apparaît nécessaire de prévoir que la fonction de direction devra être exercée au sein de la société absorbante ou de l'une des sociétés nouvelles.

En outre, il n'apparaît pas justifié d'exonérer les signataires des conditions de conservation ou d'exercice d'une fonction de direction en cas d'augmentation de capital, dans la mesure où une telle opération ne saurait se traduire par une disparition de la société.

Tel est l'objet de l'amendement COM-18.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'article 8 prévoit de porter de 75 % à 90 % le taux d'exonération du dispositif Dutreil, sous réserve de la prolongation de la durée de détention de l'engagement individuel, qui passerait de quatre à cinq ans. Il me semble que ce n'est pas assez contraignant au regard du risque constitutionnel évoqué précédemment. L'amendement COM-19 vise donc à porter la durée d'engagement individuel à sept ans.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-20 vise à prévoir que les entreprises individuelles pourront également bénéficier d'une exonération renforcée.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 9**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-21 supprime l'article, pour tirer les conséquences de l'adoption d'un dispositif analogue dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

*L'amendement COM-21 est adopté et l'article 9 est supprimé.*

**Article 10**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-22 vise à supprimer l'article 10, qui prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement sur les relations entre l'administration et les entreprises. Outre le fait que le Sénat est peu friand des rapports, le périmètre envisagé est beaucoup trop vaste. Il appartiendra au Sénat, s'il l'estime nécessaire, de diligenter une commission d'enquête ou une mission d'information sur ce sujet.

*L'amendement COM-22 est adopté et l'article 10 est supprimé.*

**Article 11**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-23 vise supprimer l'abattement de 23 793 euros sur les parts sociales maintenu dans le texte alors qu'il n'existe pas pour les actions, afin d'assurer un alignement complet du régime des droits d'enregistrement applicable aux parts sociales sur celui applicable aux actions. Le coût global de l'article est estimé à 70 millions d'euros.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 12**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – L'amendement COM-24 vise à maintenir le mode de calcul actuel de la part du produit de cession des titres devant être réinvestie pour permettre le maintien du report d'imposition.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 13**

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Comme les auteurs de la proposition de loi, nous considérons qu'il est nécessaire de renforcer les dispositifs de transmission des exploitations agricoles et des petits fonds de commerce des artisans. Pour autant, l'article, tel qu'il est rédigé, pose un certain nombre de difficultés.

Qui serait dépositaire de l'argent déposé par le cédant ? Que se passerait-il en cas de non-remboursement par le repreneur ? Comment serait calculée l'imposition du cédant ? Serait-il imposé au moment où il perçoit les revenus, même s'il n'en a pas la jouissance, ou au moment où il en a la jouissance, au fur et à mesure des remboursements ?

Il ne m'a pas été possible, dans les délais qui m'ont été impartis, de trouver un dispositif satisfaisant. Je souhaiterais que Bpifrance puisse proposer des prêts à taux zéro aux repreneurs, jeunes agriculteurs ou commerçants, mais une telle proposition tomberait sous le coup de l'article 40.

Je n'ai pas déposé d'amendement de suppression de cet article afin de nous permettre d'avoir une discussion dans l'hémicycle et de continuer à réfléchir à un dispositif robuste, qui ne soit pas source d'insécurité juridique pour le cédant et le repreneur.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le Sénat doit proposer un dispositif, même imparfait, pour le secteur agricole. Ne pas le faire serait une faute non seulement juridique, mais également politique.

*L'article 13 est adopté sans modification.*

#### **Article 14**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur pour avis.** – Les articles 14, 15 et 16 traitent de la question de la reprise interne des entreprises, et plus particulièrement de l'évaluation du droit à l'information préalable des salariés – couramment appelé DIPS –, prévu par la loi Hamon du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Le droit à l'information préalable des salariés est une obligation pesant sur l'employeur en cas de projet de vente de son entreprise de moins de 250 salariés. Il s'agit de favoriser les reprises internes. La vente ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification de l'information. En cas de défaut d'information, la cession peut être sanctionnée d'une amende civile d'un montant maximal de 2 % de la vente.

Malgré la réforme de 2015, ce dispositif demeure contre-productif. Il n'a pas permis de favoriser les reprises internes. Il les aurait même freinées, d'après les chiffres de la Direction générale des entreprises. Il continue d'être une source de complication pour les chefs d'entreprise, qui préfèrent bien souvent provisionner le montant de l'amende éventuelle plutôt que d'informer les salariés, par crainte d'une perte de confidentialité dans les négociations.

L'article 14 prévoit donc l'abrogation pure et simple de ce dispositif.

*L'article 14 est adopté sans modification.*

#### **Article 15**

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-4 vise à supprimer l'article 15 qui instaure, lors d'une procédure de redressement judiciaire, l'obligation pour les administrateurs judiciaires d'informer les salariés sur les aides dont ils pourraient bénéficier pour la reprise de leur entreprise.

L'obligation d'information sur les possibilités de reprise est en partie satisfaite dans le code de commerce. Quant à l'obligation d'information sur les aides à la reprise, elle est porteuse d'un risque de contentieux importants. Ces aides étant très variées d'un territoire à l'autre et ne faisant l'objet d'aucun inventaire, l'administrateur judiciaire ne serait pas assuré de délivrer une information exhaustive. Dès lors, un salarié pourrait être fondé à contester la cession de son entreprise au motif que l'administrateur aurait oublié un dispositif d'aide.

**M. Michel Canevet.** – Nous avons déjà supprimé du texte un certain nombre de dispositions. Il est franchement dommage de supprimer également l'information des salariés sur les aides à la reprise.

**Mme Nathalie Goulet.** – Quand on sait à quelle vitesse travaillent les administrateurs et les mandataires pour liquider une entreprise au lieu de trouver des solutions, il me semble que le moins que l'on puisse faire est de prévenir les salariés et de les informer sur les aides existantes. En tant que législateur, nous devons réfléchir à l'unification des aides. Je suis contre la suppression de cet article.

**M. Bernard Lalande.** – Il ne me paraît pas opportun, sous prétexte que l'administrateur pourrait ne pas délivrer la liste complète des aides possibles, de l'exonérer de l'obligation d'informer les salariés. Je suis moi aussi contre la suppression.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Cet article me paraît dangereux. Le rôle d'un mandataire judiciaire n'est pas de délivrer cette information, car il peut le faire de manière incomplète, compte tenu des conditions dans lesquelles il travaille, allant parfois jusqu'à bâcler des dossiers. Si les repreneurs se fiaient au mandataire judiciaire, ils pourraient être induits en erreur. L'information est le rôle de l'expert-comptable ou de l'avocat.

**Mme Frédérique Espagnac.** – Les anciens parmi nous se souviennent de la bataille que nous avons livrée sur l'information des salariés. Le groupe socialiste votera donc contre la suppression de l'article. L'information des salariés a constitué une avancée.

**M. Vincent Éblé, président.** – Vous aurez tout loisir de faire valoir vos points de vue en séance publique. N'adoptons pas une position différente de celle de la commission des affaires sociales, à qui nous avons délégué l'examen de l'article au fond...

*L'amendement COM-4 est adopté et l'article 15 est supprimé.*

#### *Article 16*

**Mme Pascale Gruny, rapporteure pour avis.** – L'amendement COM-5 vise à refondre l'article 16.

En cohérence avec l'amendement de suppression de l'article 15, il tend à supprimer l'obligation d'information des salariés sur les possibilités et les aides dont ils pourraient bénéficier pour la reprise de leur entreprise. Il vise par ailleurs à exempter de l'obligation de chercher un repreneur les employeurs envisageant de déménager leur établissement dans le même bassin d'emploi.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – La notion de bassin d'emploi est compliquée sur le terrain.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Article 17*

*L'article 17 est adopté sans modification.*

**Article 18**

**Mme Christine Lavarde, rapporteure.** – L'amendement COM-25 vise à faire en sorte que le nombre de repreneurs soit fonction de la taille de l'entreprise.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 19**

*L'article 19 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>CHAPITRE I<sup>er</sup></b>			
<b>Faciliter la circulation des informations et favoriser une meilleure anticipation</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Recensement par l'Insee des cas de cessions et cessation d'entreprises</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-6	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Déduction de l'IR des frais d'étude ou de diagnostic de la transmission d'entreprise</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-7	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Modification des abattements fiscaux en cas de transmissions d'entreprises : modification de l'âge et des taux d'abattements</b>			
<b>Article 4</b>			
<b>Modification du régime fiscal de la location-gérance, réduction de 5 à 2 ans du délai conditionnant l'exonération de la plus-value en cas de vente</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-8	Suppression d'article	<b>Adopté</b>

<b>Article 5 [examen délégué au fond à la commission des affaires sociales] Modification du code de l'éducation et du code du travail concernant la formation initiale et continue pour l'orienter davantage vers l'entrepreneuriat</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GRUNY, rapporteur pour avis	COM-3	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>CHAPITRE II Dynamiser le financement de la transmission</b>			
<b>Article 6 Élargissement du champ de l'échelonnement de l'impôt sur les plus-values de cession en cas de crédit-vendeur en l'ouvrant aux PME et ETI et en modifiant les conditions d'octroi (suppression du nombre de salariés maximum et passage de 2 millions d'euros à 10 millions d'euros du chiffre d'affaires maximum)</b>			
<b>Article 7 Réactivation jusqu'au 31 décembre 2020 de la réduction d'impôt sur le revenu de 25 % du montant des intérêts d'emprunt pour acquérir une fraction du capital d'une PME</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-9	Extension de la durée de réduction d'impôt jusqu'à 2022	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-10	Limitation de l'application de l'article aux emprunts contractés après l'entrée en vigueur de la loi	<b>Adopté</b>
M. JOYANDET	COM-1	Hausse de 25 à 100 % de la réduction d'impôt accordée au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise	<b>Rejeté</b>
M. JOYANDET	COM-2	Hausse de 25 à 50 % de la réduction d'impôt accordée au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise	<b>Rejeté</b>
<b>CHAPITRE III Simplifier et moderniser le cadre fiscal et économique</b>			
<b>Article 8 Modernisation du Pacte Dutreil</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-11	Fixation du point de départ du délai de conservation des titres au moment du décès	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-12	Remplacement du critère du maintien inchangé des participations à chaque niveau d'interposition par le maintien du taux de participation indirecte	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-13	Élargissement du champ des personnes susceptibles d'exercer une fonction de direction entrant dans le cadre de l'exonération « Dutreil »	<b>Adopté</b>

Mme LAVARDE, rapporteur	COM-14	Modification du délai de transmission par la société de l'attestation permettant de bénéficier du pacte « Dutreil »	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-15	Suppression des assouplissements proposés à la condition de conservation des titres prévue par le dispositif « Dutreil »	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-16	Suppression d'une précision non-législative	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-17	Introduction d'une définition commune de la holding animatrice	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-18	Précision sur la possibilité de déroger à la condition imposant d'exercer une fonction de direction dans la société cible	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-19	Subordination du bénéfice de l'exonération renforcée au respect d'un engagement individuel de sept ans	<b>Adopté</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-20	Transposition du dispositif ad hoc prévu à l'article 878 C pour les entreprises individuelles	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Mise en demeure préalable à la remise en cause d'avantages fiscaux</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-21	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b> <b>Évaluation des services locaux de l'administration fiscale et des autres administrations au regard de leur impact sur la vie des entreprises</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-22	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Création d'un taux unique pour les droits d'enregistrement des cessions de parts sociales et d'actions</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-23	Alignement du régime des droits d'enregistrement applicable aux parts sociales sur celui applicable aux actions	<b>Adopté</b>

<b>Article 12</b> <b>Assouplissement du régime de l'apport-cession</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-24	Maintien du mode de calcul actuel de la part du produit de cession des titres qui doit être réinvestie pour permettre le maintien du report d'imposition	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Expérimentation pour les jeunes agriculteurs et artisans d'une déduction fiscale pour la transmission et l'installation</b>			
<b>CHAPITRE IV</b> <b>Favoriser les reprises internes</b>			
<b>Article 14 [examen délégué au fond à la commission des affaires sociales]</b> <b>Abrogation de dispositions du code de commerce relatives à l'information préalable des salariés en cas de cession d'entreprise</b>			
<b>Article 15 [examen délégué au fond à la commission des affaires sociales]</b> <b>Obligation d'information des représentants du personnel, à l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire, des possibilités de reprise qui leur sont ouvertes</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GRUNY, rapporteur pour avis	COM-4	Suppression d'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 16 [examen délégué au fond à la commission des affaires sociales]</b> <b>Modification de l'article L. 1233-57-14 du code du travail relatif aux obligations de l'employeur lors de la fermeture d'un établissement</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme GRUNY, rapporteur pour avis	COM-5	Suppression de l'obligation d'information des salariés et exclusion du champ de l'article L. 1233-57-14 l'employeur ayant un projet de transfert d'un établissement dans le même bassin d'emploi	<b>Adopté</b>
<b>Article 17</b> <b>Relèvement de 300 000 à 500 000 euros des abattements fiscaux en cas de reprise par un ou plusieurs salariés</b>			
<b>Article 18</b> <b>Diminution du nombre minimum de salariés repreneurs requis pour octroyer un crédit d'impôt</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE, rapporteur	COM-25	Clarification du nombre minimal de repreneurs internes nécessaire pour bénéficier d'avantages fiscaux	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b> <b>Augmentation des droits sur le tabac pour compenser les pertes de recettes résultant des dispositions précédentes</b>			

*La réunion est close à 10h40.*

**Recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion 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.*

**Rapport relatif au budget de l'État en 2017, certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017 et avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques**

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir M. Didier Migaud, en sa double qualité de Premier président de la Cour des comptes et de président du Haut Conseil des finances publiques, pour nous présenter d'une part les constats de la Cour sur l'exécution du budget de l'État en 2017 et l'acte de certification des comptes de l'État, et d'autre part l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017.

Cette audition complète celle du Ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin, qui s'est tenue mercredi dernier devant notre commission, sur le projet de loi de règlement.

Elle sera suivie d'autres travaux de notre commission, et notamment de nouvelles auditions ministérielles : celle de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, le 19 juin prochain, et celle de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, le 21 juin prochain, afin d'approfondir l'examen de l'exécution de leurs crédits ministériels sur l'année écoulée, compte tenu des enjeux particuliers qui s'attachent à l'exécution en 2017 de leurs crédits ministériels.

Je profite de cette audition, Monsieur le Premier président, pour vous indiquer combien notre commission des finances apprécie la qualité des enquêtes que vous nous remettez en application de l'article 58-2 de la LOLF, qui aident nos rapporteurs spéciaux dans leur travail continu de contrôle budgétaire. Ce semestre, nous avons déjà entendu trois restitutions d'enquêtes en présence des administrations et organismes concernés, sur le programme « Habiter mieux », sur le soutien aux énergies renouvelables et ce matin même sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale, en présence de Mme Sophie Moati, présidente de chambre.

Le contrôle budgétaire n'est pas un exercice général et ponctuel, il s'exerce de manière continue et sur des sujets ciblés pour permettre d'en appréhender toute la complexité, avec l'implication de chacun des membres de notre commission dans son domaine de compétence.

Notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques.** – Comme chaque année, je suis très heureux de venir devant votre commission, afin de vous présenter les travaux que la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques produisent, à la demande du législateur organique, pour éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux sont au nombre de trois : l’avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017, l’acte de certification des comptes de l’État de 2017 et le rapport sur le budget de l’État en 2017.

J’ai à mes côtés Raoul Briet, qui préside la première chambre de la Cour, et Roch-Olivier Maistre, notre nouveau président de chambre et rapporteur général, ainsi que Christian Charpy et Emmanuel Belluteau, présidents de sections en charge respectivement du rapport sur le budget de l’État et de l’acte de certification des comptes de l’État. François Monier représente le Haut Conseil des finances publiques, dont il est le rapporteur général. Paul Bérard et Cécile Fontaine ont également travaillé sur ces rapports.

Les constats du rapport sur le budget de l’État sont illustrés et complétés par un peu plus de 3 000 pages d’analyses approfondies, qui rassemblent 61 notes portant sur chacune des grandes politiques publiques, trois analyses de l’exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales, et deux analyses des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l’Union européenne. Nous mettons également à votre disposition, dans un format aisément réutilisable, des jeux de données quantitatives étayant nos observations. L’ensemble de ces documents a vocation à vous être le plus utiles possible pour la suite de la procédure budgétaire et du contrôle que vous faites sur l’exécution du budget de l’État.

Je souligne la différence de champ entre les trois documents que je vous présente aujourd’hui : l’avis du Haut Conseil porte sur l’ensemble des finances publiques, toutes administrations publiques (APU) confondues – État, collectivités territoriales et sécurité sociale – alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes uniquement de l’État. Dans un mois environ, je vous présenterai le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques dans leur globalité.

Je m’exprimerai d’abord en tant que président du Haut Conseil des finances publiques. L’avis présenté aujourd’hui est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit comparer l’exécution constatée en 2017 avec la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ; le solde structurel est, par opposition au solde nominal, le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

L’avis émet deux constats principaux. Premier constat, après s’être élevé à 3,4 points de PIB en 2016, le déficit public nominal s’est finalement établi à 2,6 points de PIB en 2017, et ce alors même que la loi de programmation avait prévu qu’il serait de 2,9 points de PIB. Le Haut Conseil constate que l’écart de 0,3 point par rapport à la prévision porte intégralement sur la composante conjoncturelle du déficit. Il s’explique par la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2017 : la croissance retenue pour les prévisions de la loi de programmation était de 1,7 %, et la croissance effective s’est finalement élevée à 2,2 %.

Le deuxième message porte sur le déficit structurel de l'année 2017. Selon les dernières estimations, le déficit structurel de 2017 est conforme à ce que prévoyait la loi de programmation, en recul de 0,3 point de PIB par rapport à l'année précédente. L'effort structurel, qui mesure la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est légèrement négatif. La réduction du déficit structurel provient donc du niveau particulièrement élevé de l'élasticité des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire du rapport entre la croissance de ces prélèvements et la croissance du PIB, et non d'ajustements structurels comme des mesures de maîtrise des dépenses.

En définitive, le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, a été obtenu sans effort budgétaire structurel de la part des pouvoirs publics. Le non-respect de la trajectoire de diminution des dépenses ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, que ces bonnes surprises soient directement liées à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB. Le respect de la trajectoire des finances publiques adoptée par les pouvoirs publics passera nécessairement par la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier en matière de dépenses publiques.

La Cour des comptes a produit des conclusions sur l'exécution du budget de l'État. Dans l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre et rendu public en juin 2017, la Cour avait identifié les risques qui pesaient sur le respect des objectifs de finances publiques définis par le précédent Gouvernement, tant dans la loi de finances pour 2017 que dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne. Ces risques portaient principalement sur le budget de l'État.

Au regard des prévisions macroéconomiques disponibles à l'époque et de l'évolution prévisible des dépenses de l'État, cet exercice a fait apparaître la nécessité d'effectuer un effort de correction de la trajectoire à hauteur de 8 à 9 milliards d'euros, pour respecter l'objectif de déficit public pour 2017, établi à 2,8 points de PIB au moment du programme de stabilité d'avril 2017, après l'avoir été à 2,7 points au moment de la loi de finances initiale (LFI), à un niveau de croissance donné. À la suite de cet audit, le Gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre des mesures de redressement, par une « reprogrammation » très large des crédits budgétaires. En définitive, le déficit de 2017 s'est établi à 2,6 points de PIB. Il s'agit certes d'un chiffre proche de ce qui avait été annoncé, mais qui recouvre une réalité très différente de ce qui avait été présenté à l'époque, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2017.

Les constats du rapport que nous rendons public aujourd'hui et qui portent sur le seul budget de l'État permettent d'affirmer, dès à présent et sans ambiguïté, que les risques identifiés dans l'audit de juin 2017 sur les dépenses et les recettes non fiscales se sont vérifiés, et donc que la Cour ne s'est pas trompée.

Conformément à sa mission et comme elle l'avait déjà fait à de nombreuses reprises par le passé dans ses rapports sur le budget de l'État, la Cour a signalé en 2017 un risque lourd de dérapage des dépenses par rapport à des prévisions manifestement sous-évaluées dans la loi de finances initiale – ces sous-budgétisations constituant autant d'éléments d'insincérité affectant le texte financier. Ces risques se sont, malheureusement, intégralement matérialisés. Ils ont rendu nécessaires des mesures d'économie et de redéploiement. En dépit de ces mesures, le Gouvernement a dû procéder à des ouvertures nettes de crédits supplémentaires. La Cour a pointé une surévaluation des recettes non fiscales et des recettes de la lutte contre la fraude fiscale. Et celle-ci s'est aussi intégralement vérifiée.

En réalité, et ce que pointe également le Haut Conseil, la baisse du déficit résulte d'une hausse globale des recettes, elle-même due à une forte augmentation des recettes fiscales, supérieure à la forte progression des dépenses.

L'estimation des recettes fiscales sur laquelle s'est fondée la Cour en juin 2017 reposait sur les prévisions de croissance établies à cette date, de façon consensuelle, par les instituts de conjoncture, autour de 1,5 %. Si ces recettes ont fortement augmenté, c'est parce que la croissance effectivement constatée pour 2017 s'est élevée à 2,2 %, alors que le projet de loi de finances pour 2017 était construit sur une hypothèse de croissance de 1,5 %. C'est exclusivement sur ce point que porte l'écart entre les prévisions formulées par la Cour dans son audit et les évolutions effectivement constatées.

La Cour fait cinq constats sur l'exécution du budget de l'État en 2017. Tout d'abord, le déficit du budget de l'État – à ne pas confondre avec le déficit public, qui correspond au solde global des administrations publiques – ne s'est que très faiblement réduit et demeure élevé. Le déficit constaté en comptabilité budgétaire s'est établi à 67,7 milliards d'euros en 2017, à un niveau certes inférieur de 1,7 milliard d'euros à celui qui avait été prévu en loi de finances initiale, mais qui ne représente qu'une baisse limitée de 1,4 milliard d'euros par rapport au solde constaté en 2016. Toutefois, ce déficit ne tient pas compte d'une recette de 1,5 milliard d'euros de droits d'enregistrement qui n'a pas pu être comptabilisée. En l'état, le déficit ne s'est pas significativement réduit, et ce pour la troisième année consécutive. Surtout, il reste à un niveau élevé.

En témoignent deux ordres de grandeur à garder à l'esprit : d'une part, ce déficit représente plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ; d'autre part, il est supérieur de près de 22 milliards d'euros au niveau qui permettrait de stabiliser la dette dans le PIB - l'écart serait de 20,3 milliards d'euros en intégrant la recette non comptabilisée. Le déficit budgétaire demeure donc trop élevé de 22 milliards d'euros pour stopper la détérioration de la situation financière de l'État. Le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale est ainsi passé de 72,7 % du PIB en 2016 à 73,6 % en 2017. À la fin de l'année 2017, cette dette représentait 80 % de la dette de l'ensemble des administrations publiques.

Cette évolution place la France en décalage par rapport aux grands pays de la zone euro : plusieurs d'entre eux ont commencé à réduire le poids de leur dette publique dans le PIB, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Espagne. J'insiste : la plus grande vigilance reste de mise, au regard du risque de remontée des taux d'intérêts.

Alors qu'elle baissait continûment depuis 2012, la charge de la dette de l'État français a légèrement augmenté en 2017, s'établissant à 41,7 milliards d'euros, contre 41,4 milliards d'euros en 2016. Cette charge s'est avérée très légèrement supérieure aux prévisions initiales, alors que l'on constatait l'inverse depuis plusieurs années. La poursuite de cette hausse aurait un lourd impact sur le solde budgétaire de l'État : un accroissement d'un point sur la courbe des taux entraînerait, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros la première année, 4,8 milliards d'euros la deuxième année et 19,1 milliards d'euros au bout de dix ans.

La faible évolution du déficit budgétaire masque de forts écarts tant sur le niveau des recettes, portées par l'accélération de l'activité, que sur celui des dépenses, en très forte hausse aussi bien dans la loi de finances initiale qu'en exécution. C'est l'objet des deux constats suivants du rapport.

La Cour observe que la hausse des recettes est due, d'une part, à l'accélération de l'activité et, d'autre part, au niveau conjoncturellement faible des prélèvements sur recettes destinés à l'Union européenne. En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 milliards d'euros, en hausse de 14,4 milliards d'euros par rapport à 2016 et de 5,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Cette forte augmentation est largement due au dynamisme des recettes fiscales observé essentiellement en fin d'année, lui-même dû à l'accélération de l'activité économique. L'élasticité des impôts d'État s'est ainsi établie à 1,8 en 2017, soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, qui est généralement de 1. L'élasticité des prélèvements obligatoires, toutes administrations publiques confondues, est de 1,4 – j'y reviendrai en juin.

Tous les grands impôts ont vu leur produit augmenter, en particulier la TVA, qui a augmenté de 3,2 milliards d'euros par rapport à la LFI. L'impôt sur les sociétés (IS) a augmenté de 6,6 milliards d'euros, dont 4,9 milliards d'euros résultent de la surtaxe d'IS décidée en fin d'année pour compenser l'invalidation de la taxe de 3 % sur les dividendes.

En revanche, et conformément aux prévisions de la Cour, plusieurs postes de recettes avaient été surestimés dans les prévisions : il s'agit des recettes du service de traitement des déclarations rectificatives – qui s'élèvent à 47,1 milliards d'euros contre 2,1 milliards d'euros en LFI sur le périmètre État – et des recettes non fiscales – de 3,8 milliards d'euros contre 14,5 milliards d'euros en LFI.

Par ailleurs, le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a atteint 16,4 milliards d'euros en 2017, soit son plus faible niveau depuis 2005. Il était de 19 milliards d'euros l'année précédente. Cette baisse, qui résulte principalement de retards dans la consommation des crédits européens, est temporaire. Un rattrapage important a d'ailleurs été prévu par la loi de programmation entre 2018 et 2022.

Au-delà de ces évolutions globales, je voudrais attirer votre attention sur trois caractéristiques des recettes de l'État. Celles-ci se trouvent d'abord fragilisées par des contentieux fiscaux de série, liés à la fois au développement du droit communautaire dans le champ fiscal et au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Les provisions pour ces contentieux de série, qui traduisent ce risque dans le compte général de l'État, s'établissent ainsi à 10,5 milliards d'euros en 2017. Ces contentieux fragilisent de manière durable les recettes fiscales et rendent nécessaire un effort de sécurisation de la norme fiscale. Dans le cadre des rapports que vous nous avez commandés, nous devrions vous adresser un rapport sur les refus d'apurement communautaires.

Deuxième remarque, les pouvoirs publics semblent avoir renoncé aux efforts de maîtrise des dépenses fiscales. Celles-ci ont atteint 93 milliards d'euros en 2017, en progression globale de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2016, et de 1,9 milliard d'euros, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation. Le plafond prévu par celle de 2018-2022 est ainsi placé près de 20 milliards d'euros au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales, ce qui le rend par avance inopérant. La Cour, qui avait souligné dans de nombreux rapports le coût, l'inefficacité et le défaut de pilotage d'un certain nombre de dépenses fiscales, ne peut que regretter ce renoncement.

Enfin, malgré des progrès récents, les méthodes utilisées par le ministère des finances pour prévoir les recettes peuvent encore gagner en transparence. Le rapport formule plusieurs recommandations, préconisant par exemple la publication annuelle, dans les annexes du projet de loi de finances, des modèles de prévision utilisés par l'administration.

Les dépenses de l'État ont également connu une progression rapide. Cela traduit à la fois les choix opérés en loi de finances initiale pour 2017 – mais pas seulement – et la nécessité ultérieure de couvrir les risques relevés par la Cour dans son audit. C'est le troisième message de la Cour.

L'audit de juin 2017 avait mis en évidence des risques de dérapage des dépenses effectives par rapport aux dépenses prévues en soulignant les sous-budgétisations manifestes qui caractérisaient la LFI. Nous l'avons souligné de longue date, ces sous-budgétisations constituaient autant de biais de construction affectant la sincérité du texte – j'ai rappelé devant la commission des finances de l'Assemblée nationale les propos de mes prédécesseurs, Pierre Joxe et Philippe Seguin...

Au-delà des sous-évaluations, la Cour avait constaté l'importance des reports de charges de l'année précédente et divers aléas de gestion identifiables, qui étaient également susceptibles d'augmenter les dépenses réelles. L'impact combiné de ces éléments était évalué à l'intérieur d'une fourchette allant de 4,6 milliards d'euros à 6,6 milliards d'euros. En définitive, le dérapage constaté s'élève à 6,4 milliards d'euros, dont 4,4 milliards d'euros pour les sous-budgétisations : le risque identifié s'est malheureusement matérialisé. Pour couvrir les écarts repérés par la Cour, une vaste opération de reprogrammation des crédits a eu lieu. Le Gouvernement a procédé à des économies, *via* des annulations et des redéploiements massifs, mais une ouverture nette de crédits de 3,1 milliards d'euros a été nécessaire. Cela explique pour partie l'augmentation sensible des dépenses du budget général. L'autre partie correspond à la situation de départ de 2017, caractérisée par une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 5,9 milliards d'euros par rapport aux montants exécutés en 2016.

Globalement, les budgets des ministères, hors charge de la dette et pensions, ont connu une hausse inédite depuis 2007 de 10,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 4,8 %. En neutralisant les effets de certains contournements de la charte de budgétisation – en annexe du rapport – qui ont sorti certaines dépenses du budget général, la Cour évalue la hausse réelle de ces dépenses à 13,6 milliards d'euros, soit 6,2 %, à périmètre constant.

L'observation des dépenses selon leur nature fait apparaître une augmentation importante des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention. Les dépenses de personnel, hors pensions, augmentent de 4 %, soit plus qu'au cours des six dernières années cumulées, en raison de l'accroissement des recrutements prévu dans la LFI et de l'impact des mesures générales et catégorielles, prises notamment dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ». Les dépenses de fonctionnement augmentent, quant à elles, de 4,7 % à périmètre constant – hors recapitalisation d'Areva.

En revanche, les dépenses d'investissement sont stables par rapport à 2016 mais en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017. Au-delà de ces données synthétiques, les notes d'exécution budgétaires (NEB) annexées au rapport vous permettront de disposer d'une vision très précise de l'évolution des dépenses de chacune des missions du budget de l'État. À titre d'exemple, vous trouverez dans la NEB « Travail et emploi » les implications budgétaires des réformes récentes portant sur des dispositifs comme les contrats aidés, la prime à l'embauche ou le contrat de génération. La NEB « Sécurité »

observe les modalités du déploiement des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS), qui avaient été initiés en 2015, ainsi que du plan de sécurité publique (PSP) annoncé fin 2016. Les NEB « Égalité des territoires et logement » et « Solidarité, insertion, égalité des chances » vous permettront respectivement de faire le bilan des mesures d'économies décidées en matière d'aides personnalisées au logement et de constater les sous-budgétisations importantes de la prime d'activité ou de l'allocation aux adultes handicapés.

La matière préparée à votre intention est très riche ; la Cour se tient à votre disposition pour vous permettre de l'exploiter le mieux possible.

Nous souhaitons attirer votre attention sur deux points particuliers concernant les dépenses. Un effort a été effectué en 2017 pour apurer des dettes qui avaient été constituées fin 2016. Dès lors, les crédits reportés sur 2018 ont été réduits des deux-tiers, ce qui allège les tensions budgétaires de court terme ; le niveau des reports de charges a aussi dégonflé de 600 millions d'euros, ce qui va dans le bon sens.

Deuxième point d'attention, le budget exécuté diffère très significativement du budget voté sur certaines missions. Au-delà de l'évolution globale des dépenses, la répartition des crédits entre les différentes missions du budget général a été significativement modifiée, traduisant des priorités différentes entre la budgétisation initiale des crédits et leur exécution.

Certaines missions ont ainsi vu leurs crédits consommés largement en hausse par rapport aux crédits prévus en LFI, hors crédits de personnel, et notamment celles pour lesquelles les sous-budgétisations et les aléas ont été les plus importants : la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » a connu une augmentation de 50 %, la mission « Immigration, asile et intégration » une hausse de 29 %.

En revanche, les crédits de certaines missions ont baissé, comme la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui a diminué de 2,9 %, mais aussi les missions « Sécurités », « Aide publique au développement » et « Justice », dont les crédits ont baissé respectivement de 4,7 %, 4,5 % et 4,1 %.

Ce constat d'un écart important entre le budget voté et le budget exécuté ne peut manquer d'interroger sur la portée du vote de la loi de finances initiale par le Parlement. Il souligne aussi l'importance de la loi de règlement, dont l'examen offre l'opportunité pour le Parlement de renforcer ses ambitions en matière de contrôle des résultats des politiques publiques.

Après ces observations générales sur le solde, les recettes et les dépenses de l'État, je voudrais vous faire part rapidement de deux observations spécifiques sur le budget de l'État. L'une porte sur le respect des grands principes budgétaires, l'autre sur la pratique de la mise en réserve de crédits.

L'année 2017 a vu la persistance d'un certain nombre de dispositifs ou de pratiques de gestion qui s'éloignent des grands principes budgétaires. Leur accumulation limite la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire.

À titre d'exemple, les programmes d'investissement d'avenir obéissent, en dépit de progrès récents, à des modalités de gestion dérogatoires, qui méconnaissent les principes d'universalité, d'annualité, de spécialité et de sincérité.

Autre contournement des principes budgétaires : l'utilisation des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Il s'agit par exemple du fonds d'aide à l'innovation, de l'enveloppe spéciale de transition énergétique ou encore des fonds de garantie gérés par BPI France.

Placés en dehors du budget de l'État, les montants qui leur sont affectés s'affranchissent largement des principes budgétaires et sont soustraits pour tout ou partie à l'examen du Parlement. Une remise en ordre est indispensable et urgente : par-delà l'amélioration de leur pilotage, elle passe par un choix clair entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État, ou une véritable délégation à des opérateurs.

De surcroît – et il s'agit d'un constat réitéré – la Cour souligne la faiblesse effective du pilotage par la performance, dont le principe et les modalités avaient été prévus par la LOLF il y a 17 ans.

Cette faiblesse, illustrée dans notre rapport par des exemples précis, résulte à la fois des limites structurelles inhérentes au principe des indicateurs de performance et de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires.

Pour autant, les indicateurs de performance sont nécessaires et utiles pour généraliser la culture de l'évaluation, indispensable à l'amélioration effective de la gestion publique. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent donc être poursuivis sans relâche.

Enfin, il ressort de nos analyses que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial. Ce sera mon dernier message sur le budget de l'État. La loi organique de 2001 a encadré la pratique d'une mise en réserve annuelle de crédits pour permettre des redéploiements en cours d'année et couvrir ainsi les inévitables aléas de gestion. Cette mise en réserve a pris la forme de taux de gel sur les dépenses de personnel et sur les autres dépenses, appliqués à l'ensemble des missions budgétaires. Les besoins de redéploiement en cours d'année ayant cru en proportion de l'ampleur des sous-budgétisations et des reports de charges, le taux de gel initial hors crédits de personnel a atteint 8 % depuis 2015.

Toutefois, il est apparu que la réserve initiale constituée était partiellement virtuelle, dans la mesure où elle était appliquée pour une large part à des dépenses inéluctables. La pratique de gels supplémentaires sur des postes plus ciblés, dénommés surgels, s'est donc développée massivement depuis 2015, si bien que la mise en réserve totale a dépassé 15 milliards d'euros en 2016 et 2017 – plus de 14 milliards d'euros hors dépenses de personnel – soit plus de 10 % des crédits totaux. Si les surgels ont permis d'augmenter les annulations infra-annuelles de crédits, ils n'ont pas pour autant évité de fortes ouvertures nettes de crédits en 2017. Ils ont eu par ailleurs pour effet de concentrer la pression sur certains programmes, notamment les plus petits ou d'autres pourtant affichés initialement comme prioritaires.

En définitive, la Cour relève que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial de couverture des aléas de gestion et a été utilisée essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations croissantes.

Compte tenu de son ampleur, ce mode de régulation diminue la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire, en limitant la pertinence de la justification au premier euro et en altérant la qualité de l'information disponible. Elle réduit en outre les marges de manœuvre et la visibilité des gestionnaires, ce qui ne peut que conduire à les déresponsabiliser.

Nous estimons aujourd'hui nécessaire de revenir durablement à une mise en réserve d'un niveau modéré, visant à couvrir les seuls aléas de gestion. Cela suppose une budgétisation initiale plus sincère. Je relève que le budget 2018 s'est inscrit dans cette perspective, avec une réserve initiale fixée à 3 %, hors dépenses de personnel.

Avant de conclure mon propos, je souhaite dire un mot des principaux constats de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017, qui vient utilement compléter, sous l'angle de la comptabilité générale, ceux que nous formulons sur le plan budgétaire.

Je vous rappelle pour commencer les trois chiffres-clés du bilan de l'État au 31 décembre 2017 : le passif total est de 2 178 milliards d'euros ; le total des actifs atteint 979 milliards d'euros ; les engagements hors bilan de l'État s'élèvent à 4 166 milliards d'euros, dont la moitié correspond aux retraites.

La situation nette, fortement négative, s'établit à moins 1 260 milliards d'euros fin 2017. Cela correspond à quatre années de produits fiscaux, contre seulement deux fin 2006 ! La perte de l'exercice s'élève à 61 milliards d'euros, contre 78 milliards d'euros en 2016.

Deuxième point : la Cour certifie que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2017 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous quatre réserves substantielles.

En effet, si les progrès réalisés permettent de lever cette année quinze parties de réserve formulées sur les comptes de l'État de 2016, les quatre réserves substantielles énoncées l'an dernier demeurent. Elles portent d'abord sur les limites générales auxquelles est confrontée la Cour dans l'étendue de ses vérifications, qui concernent le système d'information financière et les insuffisances du dispositif de maîtrise des risques, c'est-à-dire le contrôle interne. Les réserves portent aussi sur les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, sur les anomalies relatives aux immobilisations financières et sur les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Troisième point : les états financiers que la Cour certifie montrent bien le contexte dans lequel sont gérées les finances publiques et dans lequel, en particulier, est préparé le budget de l'État.

Le passif de l'État représente plus du double de son actif, c'est-à-dire que ce qu'il doit et qui donnera lieu à des décaissements au cours des années qui viennent – ses dettes, ses engagements multiples, les provisions qu'il a constituées – représente deux fois ce qu'il possède – son patrimoine, sa trésorerie. Encore ces chiffres ne comprennent-ils pas les engagements hors bilan. À ce sujet, je saisis cette occasion pour vous confirmer que la Cour vous remettra tout début 2019 le rapport demandé par votre commission sur la dette des entités publiques.

Enfin, quatrième et dernier point mis en valeur par l'acte de certification : la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État ralentit. L'acte de certification, de même que le rapport que nous publions également cette année sur la qualité des comptes des entités soumises à la certification par un commissaire aux comptes, en application de l'article L. 132-2-2 du code des juridictions financières, montrent que la fiabilité des comptes s'est améliorée. Cependant, les progrès significatifs réalisés depuis 2006 ont surtout été obtenus dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du volet comptable de la LOLF : je rappelle que, sur les quatorze réserves levées par la Cour en douze ans, une seule l'a été au cours des cinq derniers exercices. Je puis concevoir que le noyau dur soit le plus difficile à réduire, mais de nouvelles avancées significatives concernant la fiabilité des comptes de l'État sont possibles, et la Cour formule à cet égard des recommandations précises.

J'achèverai mon propos en rappelant que l'amélioration constatée du solde budgétaire de l'État s'avère en réalité peu significative, qu'elle ne permet toujours pas de stabiliser la situation financière et qu'elle n'est due qu'à une accélération forte de l'activité économique, dont rien n'assure qu'elle soit durable. La dette de l'État a donc continué à s'accroître, majorant les risques financiers associés à une éventuelle hausse des taux d'intérêt.

Après une année 2017 de très forte croissance des dépenses des ministères, les perspectives de redressement des finances de l'État pour les années à venir dépendront de sa capacité réelle à maîtriser ses dépenses et à respecter ainsi les engagements de la loi de programmation des finances publiques.

L'amélioration mécanique et sans effort qui a caractérisé le budget de l'État en 2017 ne pourra pas, selon nous, se poursuivre indéfiniment.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci pour ce tableau, qui peut paraître sévère, mais qui est étayé par votre comptabilité. La loi de règlement porte exclusivement sur l'exécution du budget de l'État, alors que nos engagements européens portent sur l'ensemble des administrations publiques. Il serait peut-être opportun, dès lors, que le Parlement soit saisi d'une loi d'exécution des comptes publics, qui permettrait de disposer d'une vision consolidée de l'exécution de nos finances publiques, tenant compte des nombreux transferts de charges entre l'État, les administrations de Sécurité sociale et les collectivités locales. Cela constituerait un élément de modernisation de notre procédure budgétaire.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2017, la Cour des comptes a notablement renforcé par rapport à 2016 sa recommandation relative aux prévisions de recettes fiscales, en demandant en particulier que soit publié le modèle de prévision et en détaillant les données fiscales qui devraient être rendues publiques. J'ai moi-même défendu à l'automne dernier un amendement demandant la publication du code source de l'impôt, et nous avons tenu la semaine dernière une audition conjointe sur l'ouverture des données et des algorithmes en matière fiscale. Nous partageons donc un constat : nous manquons de données et de modèles pour pouvoir pleinement expertiser les prévisions de recettes fiscales. De quels outils dispose aujourd'hui la Cour des comptes pour expertiser les prévisions de recettes fiscales de l'État et les évaluations des réformes proposées ?

La certification des comptes de l'État fait apparaître, une fois de plus, des résultats globalement satisfaisants en 2017 : la Cour des comptes est en mesure de lever des parties de chacune des quatre réserves formulées sur les comptes de 2016. De même, dans votre avis sur la qualité des comptes des administrations publiques, vous notez que des efforts sensibles ont

été entrepris pour améliorer la fiabilité des comptes des différentes catégories d'organismes publics. En revanche, vous soulignez que le périmètre de la certification obligatoire est encore incomplet, et que certains organismes à forts enjeux financiers ne font pas l'objet d'une certification. Pensez-vous qu'une extension du périmètre de la certification, par l'adoption d'une disposition législative la rendant en quelque sorte obligatoire, soit nécessaire ?

**M. Didier Migaud.** – Nous partageons vos observations. Difficile d'imaginer une loi de règlement sur l'ensemble des administrations publiques, faute d'une loi de financement des collectivités territoriales. L'article préliminaire comporte un rappel toutes administrations publiques confondues et l'avis du Haut Conseil concerne ce même périmètre. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, dont vous disposerez fin juin, avant le débat d'orientation budgétaire prend aussi en compte ce périmètre. Il englobe pour partie l'année 2018 et se projette aussi sur les années qui correspondent au programme de stabilité et souvent, dans ce rapport, nous situons l'année 2018 par rapport aux années précédentes et la France par rapport aux pays comparables, notamment dans l'Union européenne. C'est toujours un exercice un peu frustrant que de vous présenter le rapport sur l'exécution du budget de l'État !

Nous partageons votre préoccupation sur les prévisions de recettes. Nous formulons dans notre rapport certaines recommandations. Il y a eu des progrès incontestables, notamment en matière de sincérité sur les hypothèses macro-économiques – ce qui est peut-être dû à l'existence du Haut Conseil des finances publiques ! Mais il y a encore des marges de progrès, à la fois dans la transparence et dans la compréhension de la construction des hypothèses de recettes faites par Bercy : parfois, certaines évolutions des recettes restent inexplicables.

Oui, le périmètre de la certification peut être élargi, à condition que ce soit de façon pertinente : il n'est pas forcément utile que toute entité publique, quel que soit le niveau de son budget, entre dans l'exercice de certification des comptes. Notre expérimentation sur la certification des comptes des collectivités territoriales montre qu'il ne semble pas obligatoire de généraliser ce type d'exercice. Mais certaines entités publiques qui n'y sont pas encore pourraient utilement rentrer dans le périmètre de certification des comptes de l'État, pour une meilleure sincérité des comptes.

**M. Raoul Briet, président de Chambre.** – L'article liminaire de la loi de règlement évoque aussi le solde toutes administrations publiques comprises, sans toutefois le décomposer, malgré des recommandations renouvelées de la Cour des comptes sur ce sujet, auxquelles le ministère des Finances continue résolument à s'opposer.

**M. Didier Migaud.** – Votre aide serait bienvenue !

**M. Raoul Briet.** – En ce qui concerne les prévisions de recettes, la France présente une certaine singularité. Dans de nombreux pays, on trouverait normal qu'il y ait davantage de transparence. Nous avons progressé, et nos recommandations identifient les points sur lequel la transparence devrait être améliorée, aussi bien sur les prévisions initiales que sur le retour, c'est-à-dire l'explication des écarts.

Le périmètre de la certification des comptes des administrations publiques résulte d'une sédimentation de textes, qui présente des incohérences. De tout petites entités publiques, avec de faibles enjeux, font l'objet d'une certification obligatoire, quand des organismes comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

l'agence des services de paiement (ASP) ou les agences de l'habitat ne sont pas soumises à certification. Il faudrait rationaliser ce champ, par des dispositions législatives ou réglementaires, ou simplement dans le règlement intérieur des établissements. Nous pourrions aussi réexaminer le bien-fondé de la certification obligatoire là où les enjeux comptables ne la justifient pas.

**M. Vincent Delahaye.** – Merci pour la qualité du travail qui nous est remis, qui, chaque année, est une vraie mine. Je partage votre analyse du résultat, mais je suis un peu surpris que vous ne mentionniez pas le prélèvement sur recettes pour les collectivités locales, alors que vous parlez de celui relatif à l'Union européenne, pour un montant de 2,3 milliards d'euros. Avec les 2,7 milliards d'euros repris aux collectivités, cela fait un total de 5 milliards d'euros. Pourtant, le déficit ne s'améliore que d'1,5 milliard d'euros. Il ne faut pas oublier les efforts faits par les collectivités locales !

J'ai étudié cette année la différence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale. Disposez-vous d'un tableau détaillé de rapprochement de la comptabilité nationale et la comptabilité générale ? Une des clefs de passage fait apparaître une différence d'environ 15 milliards d'euros au niveau de l'actif immobilisé et des stocks. Vous expliquez 6,2 milliards d'euros par l'évolution de la valorisation de l'actif de certaines entités contrôlées par l'État – pourquoi pas, si c'est justifié. Pour le reste, on ne comprend pas. Pouvez-vous nous expliquer ? En page 17 de votre rapport, vous parlez des provisions pour litiges liés à l'impôt et des provisions pour charges. Ces provisions diminuent de 3 à 4 milliards d'euros d'une année sur l'autre. Cela signifie qu'on a fait des reprises de provisions, ce qui améliore le résultat. Ces reprises de provisions sont-elles justifiées ? Impactent-elles uniquement la comptabilité générale ou également la comptabilité budgétaire ?

À la page 26, vous attirez notre attention, à juste titre, sur les entorses récurrentes aux grands principes budgétaires qui ont été relevées. C'est très intéressant, mais il n'y a aucun chiffre. Je me suis intéressé aux fonds sans personnalité juridique, sans trop comprendre ce que cet intitulé recouvre. Quels sont les montants concernés ? Ces entorses récurrentes devraient faire l'objet de réserves par rapport à la certification des comptes, à moins que vous ne jugiez les montants non significatifs.

Les restes à payer augmentent cette année de 12 milliards d'euros, à 120 milliards. Quel impact sur le déficit ? Vous signalez que les charges à payer ont baissé de 600 millions d'euros, mais sans dire que l'année dernière elles avaient atteint un sommet historique de 15 milliards d'euros, suite aux reports de charges faits par le précédent gouvernement – ce qui s'appelle de la cavalerie quand on est dans le privé !

**M. Claude Raynal.** – Le mot est fort...

**M. Vincent Delahaye.** – Il faut appeler les choses par leur nom. Le niveau de charges à payer reste extrêmement élevé, à plus de 14,4 milliards d'euros. Outre la certification des comptes de l'État, je voulais vous signaler que, dans la certification des comptes du Sénat, vous faites une remarque que je ne comprends pas : vous attirez l'attention sur la page de l'annexe qui concerne les retraites des sénateurs et du personnel du Sénat, sans raison particulière. Quel est le fondement de cette remarque ? Je n'en ai jamais vu de telles.

**Mme Christine Lavarde.** – La participation des collectivités locales au redressement national prendra demain une forme nouvelle avec le dispositif de

contractualisation. Vous avez évoqué la hausse des dépenses de personnel de l'État entre les exercices 2016 et 2017 à hauteur de 3,6 %. Si on ajoute ce qui relève du PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations) et ce qui résulte de mesures générales, comme la revalorisation du point d'indice, la masse salariale augmente considérablement. Pensez-vous que les collectivités locales, soumises à ces deux évolutions qui leur sont imposées, pourront limiter la hausse moyenne de leurs dépenses à 1,2 % comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques ? Pour certaines collectivités, la hausse devra même être encore plus faible, puisqu'elle ne pourra être majorée qu'à 0,9 %, voire moins.

Vous nous avez fait part du dynamisme plus fort des recettes de l'État par rapport à celui des dépenses. La contractualisation interdit aux collectivités, quand bien même leurs recettes se révéleraient dynamiques, par exemple parce que leur population augmente, d'accroître leurs dépenses en conséquence, ou même moins.

**M. Philippe Dallier.** – Merci pour cette présentation très claire, qui clôt la séquence 2012-2017 et met ainsi un terme aux souffrances de notre collègue Claude Raynal, qui, pour la dernière fois, aura entendu des critiques relatives à la sincérité...

Entre 2011 et 2017, le solde budgétaire aura oscillé entre 65 et 85 milliards d'euros. Nous n'avons donc pas réussi, même après la crise, à inverser radicalement la courbe. L'année 2017 a été très particulière, comme nous l'avions dit lors du vote de la loi de finances initiale : sous-estimation, année électorale, cadeaux non financés... il a donc fallu redresser le tir au mois de juin. Votre audit était dans l'épure de ce qui s'est réellement passé.

Heureusement, les rentrées fiscales ont été meilleures que prévu, ce qui nous a permis de régler le problème de la taxe à 3 %... Mais si le dernier trimestre de 2017 a été meilleur que prévu, le premier trimestre de 2018 commence à nous inquiéter : 0,2 % de croissance, c'est moins que ce que nous espérions ; le taux de chômage a légèrement remonté... Cela montre au moins une chose, c'est que la prévision est difficile, tant cela change d'un trimestre sur l'autre. Le Gouvernement s'est-il montré suffisamment prudent ? Faudra-t-il corriger en 2018 – sans parler de 2019 ?

**M. Roger Karoutchi.** – Sous-estimation des dépenses, surestimation des recettes, dette encore très forte, déficit amoindri par des recettes exceptionnelles... Pour autant, la réalité n'est guère meilleure aujourd'hui : l'OCDE envisage que la croissance française soit en réalité de 1,9 % en 2018 et du même taux en 2019. Or pour ses 35 membres, elle prévoit une croissance de 4 % en 2018 et de 4,1 % en 2019, le double de la France. Notre compétitivité est menacée. N'est-il pas temps de tirer la sonnette d'alarme pour que les estimations soient rapidement revues et ainsi éviter les mauvaises surprises ?

**Mme Fabienne Keller.** – Il pourrait être envisageable de présenter en parallèle les comptes des collectivités et ceux des autres administrations publiques. La réflexion progresse sur leur certification, qui est souhaitée par beaucoup d'entre elles.

Ce n'est pas la première fois que nous entendons parler des difficultés rencontrées pour maîtriser les dépenses des ministères. Nous avons la chance que les recettes augmentent, mais nous sommes tous frappés par le fait que dès 2017, les dépenses de personnel ont plus augmenté qu'au cours des six précédents exercices ; comme il y a eu des annonces sur des augmentations d'effectifs dans différents ministères, peut-on craindre que cette tendance continue ?

Dernière question « hors sujet » : le Premier ministre a annoncé la reprise de la dette de la SNCF mais selon un mécanisme original, qui fait penser aux investissements d'avenir : le paiement des intérêts serait garanti mais sans transfert comptable de la dette elle-même... Pouvez-vous le commenter ?

**M. Éric Bocquet.** – La semaine dernière, nous avons entendu le discours optimiste de Gérard Darmanin sur l'exécution 2017 : « accélération de la croissance », « retour de la confiance des acteurs économiques », « l'indice de confiance des ménages a progressé de 5 points depuis l'élection présidentielle », « le climat des affaires atteint un niveau jamais atteint depuis la crise de 2008 avec 12 points de plus que sa moyenne de long terme », « le dynamisme de la demande intérieure s'est appuyé sur la vigueur de l'investissement », « les exportations opèrent en 2017 un très net redressement » « importations dynamiques » « contribution positive à la croissance », « amélioration des finances publiques »... j'étais sorti de la séance plein d'optimisme, mais aujourd'hui, je suis refroidi ! Y aurait-il deux lectures de la situation : une politicienne et une comptable ?

Vous avez évoqué le service de traitement des déclarations rectificatives de Bercy qui a été clôturé fin 2017, qui n'a permis de récupérer qu'1,1 milliard d'euros sur les 2,2 milliards prévus, donc la moitié seulement . Avez-vous une explication ?

Le Gouvernement recherche des nouvelles sources d'économies, peut-être dans les dépenses sociales ? Avez-vous des pistes ?

Disposez-vous d'outils pour évaluer les éventuels effets sur l'économie française de la politique d'assouplissement quantitatif de la BCE ?

**M. Claude Raynal.** – Je me réjouis toujours de cette rencontre annuelle. Vous avez un caractère joueur, Monsieur le Premier président – ce qui peut surprendre – et même un tout petit peu provocateur. Vous adorez citer ici le mot d'insincérité, tout en sachant que vous soulèverez des interrogations.

Je trouve ce mot mal choisi. Nous avons déjà eu ce débat : je sais ce que vous me répondrez. Ce mot, dans l'acception du Conseil Constitutionnel et celle de la Cour des comptes, ne traduit pas la même chose. Le Conseil Constitutionnel établit une distinction entre l'erreur normale et l'erreur de mauvaise foi. Je n'accepte pas que vous qualifiez le budget de 2017 d'insincère si vous entendez par là qu'il était de mauvaise foi.

Ce mot est apparu avec la LOLF. Il y a donc une continuité entre l'auteur de la LOLF et le premier Président. On peut partager l'idée que la mise en réserve de crédits est utilisée de façon excessive. Mais attention au mot d'insincérité, qui est mal compris dans la population. Chaque fois que vous l'utiliserez, chaque fois j'y reviendrai ; mais j'ai bien peur que ce soit la dernière...

Nous avons eu une divergence avec vous sur la croissance – c'est peu de le dire, vous aviez estimé qu'une croissance de 1,5 % en 2017 était inatteignable. Elle a été finalement de 2,2 %, soit 0,7 % de plus... une paille !

Vous avez donné une explication qui m'a déplu : vous avez dit que vous vous fiez au consensus de l'époque. Mais ce que l'on attend du Haut-conseil, ce n'est pas de redire ce qu'on a lu dans les *Echos* le matin même. On attend une vision différente. Cela rend

difficile l'analyse des recettes d'une année sur l'autre, puisque nous sommes passés du simple au double, de 1,1 % à 2,2 %.

Enfin nous constatons l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB, mais est-il possible de l'estimer ? Que s'est-il passé pour que l'on constate un tel changement ? Comment le prévoir à l'avenir ?

**M. Didier Rambaud.** – Vous estimez qu'il n'est pas nécessaire de généraliser à l'ensemble des collectivités territoriales la certification des comptes, et effectivement, c'est techniquement impossible. À partir de quel seuil jugeriez-vous utile de certifier les comptes des collectivités ?

**M. Didier Migaud.** – Concernant les collectivités territoriales, je pourrai répondre à certaines questions à la fin juin puisque notre rapport concernera non seulement le budget de l'État, mais aussi celui des collectivités territoriales et de la sécurité sociale

Sur la certification, je ne suis pas en mesure de répondre à vos questions car nous sommes en cours d'instruction d'un rapport demandé par le Parlement. Lorsque nous avons eu des échanges avec le Parlement et le Gouvernement, un certain seuil nous apparaissait utile. C'est dans la discussion parlementaire que l'expérimentation a été rendue possible pour toutes les collectivités. Dans l'échantillon, il y a une petite collectivité de quelques centaines d'habitants et une autre de quelques milliers. Nous voyons les difficultés que nous rencontrons pour approfondir notre travail d'instruction. La certification est un exercice lourd qui pourrait être réservé à un certain niveau de collectivités.

Pourquoi ne faisons-nous pas, sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités, la même observation que celui que nous faisons sur celui au profit de l'Union européenne ? Parce qu'il n'y a presque pas d'écart par rapport à ce qui était prévu en loi de finances initiale, alors que cet écart est important pour l'Union européenne : sur 19 milliards d'euros exécutés en 2016 et 19 milliards environ inscrits en loi de finance initiale, seuls 16,4 milliards ont été exécutés !

Nous aurons l'occasion de faire un point précis sur les concours financiers de l'État sur l'année 2017. Cette année-là, les transferts financiers de l'État en direction des collectivités territoriales ont assez peu reculé : moins 227 millions d'euros en 2017, contre moins 946 millions en 2016. Un certain nombre de facteurs expliquent cela : niveau de la DGF, produit de la fiscalité transférée par l'État qui a augmenté très sensiblement, et croissance assez soutenue de la fiscalité directe des collectivités. Nous constatons au demeurant depuis l'année dernière une contribution positive de celles-ci dans la réduction du déficit public, tout en voyant des marges de progrès en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnel.

Sur les entorses aux grands principes, je laisserais le président Briet vous répondre.

La disposition à laquelle vous faites référence, Monsieur Delahaye, dans le rapport sur la certification des comptes du Sénat, est classique en ce qui concerne des retraites : il s'agit d'appeler l'attention sur les engagements financiers à moyen et long terme sans dimension critique. C'est une pratique constante des commissaires aux comptes et nous faisons d'ailleurs la même remarque à l'Assemblée nationale.

Nous reviendrons au mois de juin sur les prévisions pour l'année 2018, les éléments confirmés par l'Insee ce matin et les conséquences à en tirer. Au Haut Conseil, nous avons considéré sur la base des données d'avril – qui ont certes changé – que les hypothèses de croissance apparaissaient raisonnables. Pour 2018, le risque ne nous semble pas très lourd. En revanche, pour 2019, il faudra voir. Il y a un débat entre économistes pour savoir si nous sommes au niveau maximal du niveau de croissance potentielle et si nous n'allons pas la voir se tasser. Les hypothèses d'une croissance en fin de programme de stabilité à 1,7 % ont été jugées optimistes par le Haut Conseil au regard des raisonnements des économistes. Certains pays comme l'Allemagne ou les États-Unis peuvent certes se trouver durablement au-dessus de leur croissance potentielle. Mais des aléas peuvent peser sur cette situation. Il faut encore attendre. Ce qui est rassurant, c'est qu'une partie de la croissance 2018 est déjà acquise.

Sur la dette de la SNCF, tant que nous ne connaissons pas précisément le dispositif, je ne peux pas vous répondre. Les différentes hypothèses sont dans la presse. Les conséquences seraient différentes, selon que SNCF soit considérée ou non comme une administration publique. Elle est un peu au-dessus du seuil de 50 % de couverture des dépenses courantes par les recettes d'activité. La situation n'est pas totalement dans la main du Gouvernement. Eurostat a son mot à dire... Pour le moment, le sujet n'est pas tranché. J'y reviendrai plus tard.

Il y a eu effectivement une surestimation des déclarations rectificatives. Nous avons rédigé un rapport sur ce sujet pour la commission des finances de l'Assemblée nationale. Le chiffre apparaissait... Comment le dire pour ne pas faire réagir le sénateur Claude Raynal ? Il ne reposait pas obligatoirement sur des données techniques et ne prenait pas en compte certains éléments qui étaient pourtant dans les dossiers... Bref, la recette était surestimée.

Des pistes de réduction de la dépense publique ? Nous ne fixons pas les objectifs, qui sont dans la main des pouvoirs publics. Nous disons ce qu'il est possible de faire au regard des contrôles que nous faisons. Il y a des marges de progrès en termes d'efficacité et d'efficience. Il y a un décalage très fort entre le niveau de dépenses publiques et les résultats de nos politiques publiques, et cela dans une certaine indifférence depuis quelques années... Nous pourrions faire mieux sans pour autant dépenser davantage ; il y a des effets d'aubaine, qu'il s'agisse de dépense budgétaires ou de dépenses fiscales.

Je ne sais pas si je suis joueur, mais j'exprime la position de la Cour de manière constante. Il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier entre la position du Conseil constitutionnel et celle de la Cour. Celle-ci ne dit pas que la loi de finances initiale pour 2017 était insincère. Ce n'est pas notre travail ; le Conseil constitutionnel, quant à lui, prend en compte l'intention de tromper et estime qu'il faut un certain niveau d'insincérité pour en tirer des conséquences. Mais il a toujours été dans les missions de la Cour, avant même la LOLF, de pointer les éléments d'insincérité.

D'aucuns ont tenté d'opposer la Cour d'aujourd'hui à celle d'hier, le Premier président d'aujourd'hui à celui d'hier. Or, si vous vous avez un tant soit peu de mémoire – et je sais que vous en avez – vous vous remémorerez les propos de Philippe Séguin ou de Pierre Joxe s'agissant de la sincérité budgétaire : ils étaient aussi clairs que ceux que nous avons tenus ! Les biais de construction affectent effectivement la sincérité d'une loi de finances. Lorsque des sous-budgétisations sont réalisées sciemment, c'est à dire en décalage évident avec la dépense de l'année précédente, il s'agit bien de biais de construction. Malgré la richesse du vocabulaire français, peu d'autres termes peuvent correspondre à la réalité que

nous constatons. Certaines années, ces biais sont plus nombreux ; ce fut le cas de la loi de finances pour 2017, nous avons eu l'occasion de le déplorer. Vous auriez été en droit de dire que la Cour ne faisait pas son travail, si nous ne l'avions pas fait, mais tel n'est pas le cas.

Nous avons utilisé les termes improbable et incertain – je m'exprime en tant que président du Haut Conseil des finances publiques – et je l'assume. Le Haut Conseil est capable de s'écarter du consensus ; nous l'avons prouvé lors de la présentation, par le Gouvernement, du programme de stabilité : alors que le consensus des économistes portait sur une hypothèse de croissance à 1,3 % voire 1,4 %, nous avons considéré que le scénario à 1,5 % retenu par le précédent gouvernement était plausible. Il nous paraissait acceptable et nous avons en conséquence pris la responsabilité de nous écarter du consensus des économistes. Il se trouve que nous avons finalement atteint 2,2 % de croissance. Mais, alors que le budget pour l'année 2017 a été construit sur une hypothèse de croissance à 1,5 %, nous aurions dû atteindre 2,7 points de réduction du déficit public. Posez-vous la question : comment se fait-il qu'avec 2,2 % de croissance, nous ne soyons qu'à 2,6 points ? S'il n'y avait pas eu de biais de construction, la France se trouverait à 2,3 points de réduction de déficit. Cela confirme ce que nous avons constaté dans le cadre de notre audit et il ne me semble pas raisonnable d'y revenir. J'ai récemment lu quelques déclarations qualifiant les propos de l'audit d'excessifs et de caricaturaux. Ils correspondent pourtant à la stricte réalité, argumentée par les preuves que nous avons recueillies dans le cadre de l'instruction. Je ne m'explique donc pas cette polémique !

Je laisserai le président Briet vous apporter des éléments de réponse relatifs à l'élasticité et aux différences entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale : l'une est une comptabilité de caisse, l'autre d'engagement.

**M. Raoul Briet.** – Je remercie M. Delahaye de s'intéresser aux sujets comptables ô combien ingrats. Dans les premiers temps de la comptabilité générale, nous avons essayé de publier un tableau retraçant le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale. Nous y avons renoncé car sa visibilité et son intelligibilité sont apparues insuffisantes. La comptabilité budgétaire est, à l'origine, une comptabilité de caisse directement liée à la dette, tandis que la comptabilité générale est construite sur une identité de principe avec la comptabilité d'entreprise, à de très rares exceptions près, basée sur des charges et des produits. Toutefois, de nombreuses charges ne donnent pas lieu à décaissement et de nombreux produits n'entraînent pas d'encaissements. Les résultats obtenus par les deux comptabilités ne sont donc pas nécessairement compatibles. Par ailleurs, la comptabilité nationale, qui ne constitue pas un système comptable à proprement parler, utilise des données comptables pour présenter de manière homogène les comptes des acteurs économiques, dont les administrations publiques, à un niveau compatible avec Eurostat, c'est-à-dire en les rendant comparables. Trois types de comptabilité coexistent donc, ce qui rend complexe les comparaisons. Les experts de la Cour sont néanmoins à votre disposition pour répondre plus précisément à vos questions. Le bilan réalisé au Sénat en juin dernier sur la mise en œuvre de la comptabilité générale de l'État depuis dix ans avait esquissé la possibilité d'un rapprochement entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale. De fait, les données de la loi de financement de la sécurité sociale sont construites dans des termes rigoureusement compatibles avec celles du compte général. La question mérite donc, à mon sens, d'être posée.

S'agissant des fonds sans personnalité juridique, nous avons employé cette expression, faute de mieux, pour qualifier un ensemble de fonds budgétaires sans personnalité morale – le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, le fonds de cohésion sociale, le fonds

national de gestion des risques agricoles – qui ont la caractéristique commune d’échapper aux règles générales de gestion des fonds publics en terme d’annualité et d’universalité. Cela pose un problème de transparence de la gestion publique et crée une forme de démantèlement budgétaire. Nous estimons nécessaire de choisir soit d’intégrer ces dispositifs au budget général, soit de les transférer à un opérateur. Outre son déficit évident en matière de transparence et de qualité, cet entre-deux porte un risque en termes d’appréciation budgétaire : lorsque des cagnottes sont créées dans des fonds, elles ne sont plus remises en cause dans les arbitrages budgétaires généraux.

Nous avons effectivement travaillé, à la demande de la commission des finances de l’Assemblée nationale, sur le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et avons pu constater que les chiffres techniques sur lesquels les gestionnaires du STDR s’appuyaient au printemps dernier n’avaient qu’un rapport lointain avec ceux inscrits en loi de finances. Notre rapport sur ce sujet, datant de février 2018, est public.

S’agissant de l’élasticité, il est important de préciser, que l’on parle de 1,4 ou de 1,9, qu’elle correspond à la somme agrégée et abstraite de l’élasticité de chaque impôt en fonction de son assiette. Certains, comme l’impôt sur les sociétés ou les droits de mutation à titre onéreux, ont une élasticité forte par rapport à la situation économique. D’autres sont davantage inertes. Affirmer que les choses sont simples serait mentir, dire que nous sommes parfaitement capables de tout prévoir correctement serait également mentir. L’essentiel réside dans la transparence des méthodes de calcul et des explications sur les écarts constatés.

**M. Vincent Delahaye.** – Je serais ravi de m’entretenir avec un expert de la Cour des comptes sur les différences entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale. Vous certifiez la comptabilité générale, mais vous n’indiquez malheureusement pas dans votre rapport l’impossibilité de rapprocher comptabilité générale et comptabilité budgétaire. Je fus auditeur dans une vie antérieure et, dans le cadre d’une mission, j’ai essayé de rapprocher les comptabilités titres et espèces d’agents de change : c’était impossible, ce qui était anormal !

J’aimerais vous poser une dernière question relative aux charges à payer et aux restes à payer, dont je croyais initialement qu’ils concernaient uniquement les opérations d’investissement. En réalité, ils peuvent également porter sur le fonctionnement. J’ai compris que les charges à payer étaient incluses dans les 120 milliards d’euros de restes à payer à hauteur de 15 milliards d’euros. Certaines autorisations d’engagement, qui ne sont pas dépensées en fin d’année, demeurent dans les restes à payer. L’augmentation de 12 milliards d’euros enregistrée cette année aura-t-elle ou non un effet sur le déficit ?

**M. Raoul Briet.** – Les charges à payer sont un concept de comptabilité générale, alors que les restes à payer sont du ressort de la comptabilité budgétaire et correspondent à la différence entre autorisations d’engagement et crédits de paiement. Les charges à payer permettent d’apprécier à court terme, pour l’État, le niveau des paiements inéluctables dont les prestations correspondantes ont été réalisées. Elles avaient fortement progressé à la fin de l’année 2016, puis ont diminué l’année suivante de 600 à 700 millions d’euros. S’il est normal qu’il reste toujours des charges à payer sur l’exercice suivant, leur augmentation est préoccupante ; leur récente diminution représente donc une bonne chose. Ce recul s’explique notamment par le fait qu’une partie des crédits habituellement reportés ont été consommés. Les autorisations d’engagement correspondent, quant à elles, essentiellement à des investissements, soit davantage à un risque économique que budgétaire. Ce sont des indicateurs plus indirects de soutenabilité budgétaire à moyen terme et long terme, car il faudra un jour, sauf à y renoncer, ouvrir les crédits de paiement correspondants.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je vous remercie pour les éclairages que vous nous avez apportés et pour cet échange d'un grand intérêt.

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

*La réunion est close à 16 h 40.*



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

**Mercredi 30 mai 2018**

- Présidence de M. François Pillet, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la  
prévention des conflits d'intérêts des sénateurs – Examen du rapport et du  
texte de la commission**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Depuis plusieurs années, l'absentéisme est sanctionné de manière très sévère au Sénat, de manière plus sévère d'ailleurs qu'à l'Assemblée nationale. La sanction est entièrement automatique : quand un sénateur n'assiste pas à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement ou à plus de la moitié des votes solennels, y compris les explications de vote, ou à plus de la moitié des réunions de commission du mercredi matin avec un ordre du jour législatif au cours d'un trimestre de la session ordinaire, un prélèvement est automatiquement opéré sur son indemnité de fonction au cours du trimestre suivant.

L'indemnité de fonction est une partie de l'indemnité parlementaire, la partie minoritaire. Si, au cours d'un trimestre, le parlementaire est absent à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement, plus de la moitié des votes solennels et plus de la moitié des réunions de commission du mercredi matin avec un ordre du jour législatif, de façon cumulative, la retenue financière est égale à la totalité de l'indemnité de fonction et, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier dernier, un prélèvement automatique était également opéré sur l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). La nature de cette indemnité était hybride : d'un côté, l'instruction générale du Bureau rappelait que son usage devait être strictement consacré à la couverture des dépenses liées au mandat, dont les principales catégories étaient énoncées avec précision ; de l'autre, cette indemnité libre d'emploi était assujettie à des prélèvements sociaux, à l'instar de n'importe quel revenu de nos concitoyens. Ce caractère hybride, justifié par des dépenses de frais de mandat, mais traité par ailleurs, sur le plan des prélèvements sociaux, à certains égards comme un revenu, faisait qu'un prélèvement sur ce revenu pouvait être considéré comme une sanction, une sanction automatique.

Parallèlement, notre Règlement prévoit la possibilité de prononcer des sanctions disciplinaires en cas de manquement à la déontologie, sans que cela ait été explicité dans le détail. L'absentéisme était considéré comme une faute déontologique si bien que, en cas de manquement encore plus grave à nos obligations de présence, il n'était pas impossible que le Bureau décidât de sanctions disciplinaires : une procédure contradictoire permet alors à la personne de justifier les raisons du comportement réputé fautif et, éventuellement, de s'exonérer de sa responsabilité. Cela implique aussi que la sanction n'est pas automatique : elle suppose une décision motivée prise par le Bureau du Sénat, sur proposition du Président.

Le régime de la sanction automatique, incluant l'IRFM, a paru suffisant pour que le recours à la procédure disciplinaire ne soit pas envisagé comme le mode de régulation normal de la présence dans les différentes séances de travail.

Depuis la loi pour la confiance dans la vie politique, que le Parlement a adoptée l'an dernier, notamment pour réformer le régime de prise en charge des frais de mandat en supprimant l'IRFM au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et en prévoyant la possibilité d'une avance de frais de mandat, le régime de la sanction de l'absentéisme ne vaut plus pour la partie concernant le prélèvement sur l'IRFM. Il faut donc inventer un nouveau dispositif pour que cette loi, qui crée pour les parlementaires des contraintes nouvelles, n'implique pas, paradoxalement, un relâchement des possibilités de sanction de l'absentéisme.

On aurait pu envisager un prélèvement automatique sur l'avance de frais de mandat, mais il est immédiatement apparu que cette hypothèse ne pouvait pas prospérer. À la différence de l'indemnité de frais de mandat, l'avance pour frais de mandat n'est en aucun cas assimilable à un revenu et ne peut pas faire l'objet de prélèvements sociaux. Le sénateur sanctionné ne bénéficierait plus alors du régime d'avance, mais il bénéficierait toujours du régime de remboursement de ses frais de mandat sur justificatifs, si bien que la sanction porterait sur les modalités de prise en charge des frais de mandat et ne serait pas en réalité une sanction pécuniaire.

Aussi, nous prévoyons le maintien du système de prélèvement automatique sur l'indemnité de fonction et l'engagement automatique d'une procédure disciplinaire quand l'absentéisme est plus élevé que celui qui justifie le prélèvement sur l'indemnité de fonction. Cette sanction disciplinaire, avec toutes les garanties que recouvrent la procédure contradictoire et la motivation de la décision, conduirait à opérer un prélèvement sur l'indemnité parlementaire elle-même. Ce prélèvement est déjà possible en cas de sanction disciplinaire, mais il n'était pas expressément inscrit dans le dispositif de lutte et de prévention de l'absentéisme. Ce prélèvement sur le revenu du parlementaire sera d'ailleurs potentiellement supérieur au prélèvement qui pouvait avoir lieu sur l'indemnité de frais de mandat.

Telle est l'économie générale du dispositif proposé. Après son examen par le Bureau et son dépôt, ce texte a fait l'objet d'un avis très circonstancié de la part du comité de déontologie parlementaire du Sénat, présidé par notre collègue François Pillet et composé d'un représentant de chaque groupe parlementaire. Cet avis, que j'ai tenu à adresser à tous les membres de la commission, comportait un certain nombre de propositions que j'ai reprises dans les amendements qui vous seront présentés ultérieurement.

La proposition de résolution intègre également des dispositions déontologiques qui étaient déjà prévues par l'instruction générale du Bureau, mais qui ne figuraient pas dans le règlement. La loi de 2017 pour la confiance dans la vie politique exige que celles-ci soient désormais inscrites dans le règlement de notre assemblée.

Telles sont les observations préliminaires que je souhaitais formuler.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Le président du comité de déontologie siégeant parmi nous, nous allons pouvoir être éclairés sur de nombreux points. Ce texte résulte d'une obligation de transposition, en quelque sorte, de la loi sur la moralisation de la vie politique. M. Bas a parfaitement détaillé les modalités nécessaires.

Concernant la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts, je m'interroge sur le fait que ne soit pas repris le principe de laïcité dans la liste des principes déontologiques que doivent respecter les sénateurs, à l'inverse notamment des principes d'assiduité, de dignité et de probité, car il figure dans l'instruction générale du Bureau.

Pour ce qui est des obligations déclaratives, est mis en place un système extrêmement subtil – peut-être trop ! – concernant les invitations aux manifestations culturelles et sportives modulo le fait que vous soyez élu outre-mer ou pas – vous avez d'ailleurs déposé un amendement sur ce sujet. Le comité de déontologie – je rappelle que l'avis a été adopté à l'unanimité – avait soulevé cette question : y a-t-il matière à exclure les invitations à des manifestations sportives ou culturelles ? Faut-il faire un distinguo selon que l'invitant est une personne privée ou publique ? Il faut aussi régler le problème de disparité entre les métropolitains et les ultramarins.

Sur le statut de membre du comité de déontologie, vous avez veillé à ce qu'il n'y ait pas de cumul de fonctions entre les membres du comité et les membres du Bureau, les uns devant examiner les propositions de l'autre. J'y souscris.

*Quid* de la capacité d'autosaisine du comité ? *Quid* de la publicité de ses avis ? Il serait intéressant que nous ayons des exemples anonymisés de ce qui est possible ou pas.

Enfin, vous êtes sans doute vous aussi invités dans des restaurants de haute renommée ou au restaurant du Sénat par des cabinets privés pour participer à des rencontres. Personnellement, je vérifie si ces personnes figurent sur la liste des représentants d'intérêts, mais je ne suis pas sûre que ce soit toujours le cas. Aussi, nous pourrions utilement demander que les invitations mentionnent que ces personnes figurent bien sur cette liste. Ce ne serait pas une mesure drastique. Des affaires secouent régulièrement l'opinion publique, telle l'affaire du glyphosate. Veillons à ne pas laisser s'installer une petite musique d'antiparlementarisme.

Quoi qu'il en soit, le groupe socialiste et républicain est favorable à ce texte et fera éventuellement quelques modestes propositions.

**M. François Pillet, président.** – Le comité de déontologie publiera vraisemblablement à la fin de l'été un guide spécifiquement et uniquement dédié à toutes les règles déontologiques des sénateurs, y compris les incompatibilités. Celui-ci reprendra la jurisprudence anonymisée des questions qui nous sont régulièrement posées. En outre, le comité a également prévu de réexaminer l'ensemble de notre dispositif déontologique l'année prochaine, pour voir s'il y a lieu de l'ajuster.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je demanderai une précision et formulerai deux remarques, voire deux propositions.

S'agissant des sanctions, il n'y a donc pas de changement par rapport à la situation antérieure, hormis la ponction qui ne se fait plus sur l'IRFM... pour la bonne raison qu'elle n'existe plus ! Il s'agit maintenant, sans contestation possible, d'une avance pour frais de mandat, ce qui empêche cette ponction. J'aimerais avoir la confirmation, car d'autres collègues de mon groupe n'ont pas compris la même chose que moi.

Parmi les absences qui ne donnent pas lieu à sanction, il serait de bon goût de prévoir les absences dues à des stages recommandés par le Sénat dans des entreprises, l'armée, la gendarmerie, etc.

Enfin, tous les groupes politiques sont certes représentés au sein du comité de déontologie, mais ne pourrait-on pas prévoir d'en confier la présidence et la vice-présidence aux sénateurs membres respectivement du groupe majoritaire et du groupe minoritaire à l'effectif le moins important, plutôt qu'aux deux groupes les plus importants ?

**M. Loïc Hervé.** – Dispose-t-on de chiffres anonymisés sur la fréquence de la mise en œuvre du dispositif relatif à l'absentéisme et le nombre de recours ?

**Mme Josiane Costes.** – Le groupe RDSE se félicite de ce texte et y est tout à fait favorable. Nous attachons une importance particulière aux questions liées aux conflits d'intérêts. Nous veillons à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts des hauts-fonctionnaires, mais il importe aussi de considérer les conflits d'intérêts qui pourraient concerner les sénateurs. Il faut être très pointilleux sur ce point.

**M. François Pillet, président.** – Certains amendements répondent déjà partiellement à plusieurs de vos suggestions.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je remercie tous les collègues qui soutiennent les évolutions nécessaires de notre Règlement, afin que nous ne donnions pas le sentiment injustifié de diminuer la contrainte pesant sur l'obligation de présence.

Mme de la Gontrie, qui a souligné l'état d'esprit très positif du groupe socialiste et républicain, a notamment relevé la question de la mention de la laïcité parmi les obligations déontologiques. Je souscris pleinement à cette observation, car cette obligation figure déjà dans l'instruction générale du Bureau parmi les autres obligations déontologiques : elle suppose que, dans notre expression publique au Sénat, nous ne fassions pas preuve de prosélytisme, ce qui me semble aller de soi et se rattache à une forme de neutralité attendue de chacun, sans qu'elle vienne entraver les convictions personnelles des uns et des autres. Dès lors que nous reversons dans le Règlement le contenu de l'instruction générale du Bureau sur un certain nombre de points, je ne vois pas pourquoi la laïcité disparaîtrait. Il faut éviter toute mauvaise interprétation.

Je n'ai pas pris l'initiative de déposer un amendement sur ce point, mais je suis prêt à vous le proposer, parce que cela ne change rien aux règles actuellement applicables. Dans notre société, la laïcité est souvent attaquée. Je ne voudrais pas que l'on nous reproche d'avoir fait subrepticement disparaître notre obligation de laïcité. C'est donc une bonne suggestion, et je proposerai que l'on intègre au texte de la commission cette obligation de laïcité. Je vous demande, en conséquence, de me donner mandat de le rajouter.

**M. François Pillet, président.** – Sur ce point, il est donné mandat à notre rapporteur d'agir en ce sens.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il serait élégant de votre part de me permettre de cosigner cet amendement.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je n'ai pas manqué de vous attribuer la maternité de cette recommandation et je ne manquerai pas de le faire savoir...

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je note cet amendement oral.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cher Pierre-Yves Collombat, je suis très perplexe à l'idée d'ajouter de nouveaux motifs légitimes d'absence. Beaucoup de motifs

d'absences possibles seraient de nature à perturber le travail de fond que nous devons réaliser en tant que législateurs. Les motifs d'absence existent déjà ; ils doivent être véritablement liés à une mission s'exerçant dans le cadre des travaux sénatoriaux. Il faut rester suffisamment restrictif. Aujourd'hui, sont prévus comme motifs d'absence les travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ou la participation à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente dont le sénateur est membre. Le sénateur est alors réputé présent en séance ou en commission. Il n'y a pas non plus de retenue financière lorsque l'absence résulte d'une maternité ou d'une longue maladie.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'évoquais un cas précis : nous recevons de la présidence du Sénat, relayée par la présidence de la commission, un certain nombre de propositions de stages au sein des forces armées, de la gendarmerie, etc. Je suppose que la présidence du Sénat nous transmet ces propositions parce qu'elle estime qu'elles présentent un intérêt pour le Sénat en général. Sinon pourquoi le fait-elle ? Il faut peut-être trouver une formule qui ne laisse pas à penser que tout est possible.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je rappelle qu'il est possible de s'absenter sans que cela donne lieu à sanction : un sénateur est sanctionné en cas d'absences trop nombreuses au cours d'un même trimestre de la session ordinaire. Dès lors, on devrait parvenir à organiser nos emplois du temps de telle sorte qu'une telle situation ne se produise pas trop souvent.

La question de la répartition de la présidence et de la vice-présidence du comité de déontologie a été récemment tranchée. Il n'existe pas de solution idéale ; celle que vous proposez n'est pas sans intérêt, mais ne revenons pas sur ce point dans le cadre de ce texte.

M. Hervé nous a demandé des chiffres concernant les sanctions. Je ne les connais pas, car les sanctions ne sont pas rendues publiques, pour ne pas ajouter à une sanction déjà dissuasive une forme de malédiction médiatique qui s'abattra sur le sénateur sanctionné.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On pourrait avoir des statistiques...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les sanctions sont des retenues financières ; ce n'est en aucun cas la mise au pilori sur la place de Grève. C'est différent pour ce qui concerne les sanctions disciplinaires, si bien que le nouveau dispositif ici proposé donne lieu à publicité, comme toute sanction disciplinaire en matière déontologique.

Enfin, je remercie Mme Costes de son intervention : elle souligne à quel point il est nécessaire que nous soyons irréprochables au regard des règles qui nous sont imposées.

**Mme Josiane Costes.** – Tout à fait.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – La mention de l'inscription des auteurs d'invitations sur le registre des représentants d'intérêts est-elle, selon vous, totalement saugrenue ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cette question, qui mérite d'être examinée, ne relève pas du champ du Règlement du Sénat mais de textes d'application.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je souhaiterais que les invitations adressées aux parlementaires fassent mention de cette inscription.

**M. François Pillet, président.** – Cela relève d'un arrêté du Bureau ou des Questeurs. À cet égard, je rappelle qu'il est interdit à un groupe d'intérêts d'offrir un cadeau à un parlementaire.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-3 prévoit qu'un sénateur dont le dépôt est inscrit sur le registre public est considéré comme présent en séance ou en commission, pour éviter toute sanction. Il prévoit également un examen automatique par le Bureau de la situation d'un sénateur très souvent absent, au-delà des seuils de retenue financière automatique.

**M. François Pillet, président.** – Cet amendement répond partiellement à l'observation de notre collègue Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non, il répond à autre chose.

**M. François Pillet, président.** – J'ai dit partiellement !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – C'est le même raisonnement, mais il ne s'applique pas aux mêmes cas.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

##### *Article 3*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Concernant la question de la laïcité évoquée précédemment, je vous propose donc un amendement visant à modifier l'alinéa 3 de l'article 3 en insérant le terme : « laïcité » avant le terme « assiduité ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On lirait alors ainsi cet alinéa : « Ils exercent leur mandat avec laïcité, assiduité, dignité, probité et intégrité. » On ne peut pas tout mettre sur le même plan...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous allons améliorer la rédaction.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je propose la rédaction suivante : « Ils exercent leur mandat avec assiduité, dignité, probité et intégrité, dans le respect de la laïcité. »

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Ce n'est plus la même chose. Il s'agirait alors de respecter les autres obligations au regard de la laïcité... Je vous propose d'adopter l'amendement et de me donner mandat pour améliorer sa rédaction.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

##### *Article 4*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-4 vise à préciser la définition du conflit d'intérêts applicable aux parlementaires, laquelle ne concerne qu'un conflit entre un intérêt public et des intérêts privés. C'est un point très important. Un conflit

entre un intérêt public et un autre intérêt public n'est pas un conflit d'intérêts au sens de la loi pour la confiance dans la vie politique et donc des dispositions du Règlement du Sénat prises pour sa mise en oeuvre.

*L'amendement COM-4 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-5.*

### **Article 6**

*Les amendements rédactionnels COM-6 et COM-7 sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-8, qui reprend une recommandation du comité de déontologie, vise à supprimer l'exception faite à l'obligation de déclarer au Bureau des invitations concernant des manifestations culturelles ou sportives se déroulant sur le territoire national. Désormais, il conviendrait de déclarer les invitations à de grandes manifestations sportives ou culturelles se déroulant dans le pays que nous accepterions, à l'instar de toutes les autres invitations que nous acceptons pour d'autres manifestations dont la valeur excède 150 euros.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Très bien !

**Mme Brigitte Lherbier.** – Et les congrès ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il s'agit uniquement de revenir sur l'exception faite en faveur des manifestations culturelles ou sportives, comme les grandes compétitions automobiles, les grands tournois de tennis, les grands festivals culturels et artistiques...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quel flicage !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Si vous recevez un cadeau de plus de 150 euros, vous devez le déclarer. Si vous êtes invités à une manifestation impliquant une dépense supérieure à 150 euros, vous devez aussi le déclarer ; cela ne signifie pas que vous n'avez pas le droit de vous y rendre. Vous devez déjà déclarer les invitations qui ne concernent pas des manifestations culturelles ou sportives.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je suis favorable à cet amendement, mais il me semble difficile d'assimiler le public et le privé. L'utilité de l'invitation se pose lorsqu'on est invité par une personne privée, mais c'est plus compliqué quand il s'agit d'une personne publique. D'autant que l'on peut être invité ès qualités par une collectivité publique, et le déplacement peut coûter assez cher. Cette nuance me semble devoir être prise en considération. J'aurais tendance à penser qu'il convient de distinguer le privé et le public. Je livre ma réflexion à la sagacité du rapporteur...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais où va-t-on ? Tout cela à cause des médias ! Est-ce notre travail que d'aller dans leur sens ? Pourquoi ne pas peaufiner encore la rédaction en diminuant le montant autorisé ? Il faut peut-être effectivement faire un distinguo entre le public et le privé. À ce petit jeu-là, jusqu'où irons-nous ? Le Règlement du Sénat est tout à fait correct ; on a affiné les sanctions pour non-respect des obligations de présence. Je le répète, où va-t-on ?

**M. Jacques Bigot.** – Droit dans le mur !

**M. Yves Détraigne.** – Je partage totalement le sentiment de notre collègue Pierre-Yves Collombat. J'ai l'impression que l'on est présumé suspect...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Oui, et même présumé coupable !

**M. Yves Détraigne.** – En effet, et ce n'est pas possible !

**M. François Pillet, président.** – Il ne s'agit là que d'une obligation de déclaration. Permettez-moi de prendre la casquette du président du comité de déontologie : l'avis a été, je le rappelle, adopté à l'unanimité. Quelle serait la cohérence du dispositif si des invitations à certains types de manifestations échappaient à l'obligation de déclaration ? Pensez-vous normal que les invitations au festival de Cannes ne soient pas déclarées ? Personnellement, j'estime que de telles invitations doivent être déclarées.

Le comité de déontologie a prévu une clause de réexamen dans un an sur l'ensemble des mesures relatives à la déontologie. Nous verrons alors si certains points doivent être plus verrouillés et d'autres moins. J'attire sur votre attention sur le fait que nous devons justifier au quotidien nos frais de mandat et nos invitations. Pourquoi prêter le flanc à la critique dans un domaine particulier, alors que, dans tous les domaines, les invitations ou cadeaux excédant la valeur de 150 euros doivent être déclarés ? Je doute que les invitations de vos clubs sportifs locaux atteignent cette valeur...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est une question de principe.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Précisément !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Faut-il suivre les médias ? On alimente les soupçons. Vous croyez faire œuvre utile, mais vous renforcez là le sentiment antiparlementaire – j'en suis intimement persuadé.

**Mme Lana Tetuanui.** – Alors là, c'est vraiment la cerise sur le gâteau, avec tout le respect que je vous dois, mon cher collègue ! Imaginez mon territoire, vaste comme l'Europe ! On ne va pas demander à des habitants des Tuamotu qui vivent du coprah et du poisson de financer le repas lorsque nous assurons une mission liée aux travaux du Sénat. Comment vais-je faire si je suis obligée de déclarer à chaque fois les invitations ? Je suis tout à fait d'accord avec M. Collombat, nous alimentons tous les propos entendus à l'extérieur. Si l'on continue comme cela, à un moment, on ne pourra plus rien faire. C'est hallucinant !

**M. André Reichardt.** – Permettez-moi de rappeler une affaire : des collègues ont été cloués au pilori pour avoir participé à une exposition au Grand Palais. Certains bien-pensants ont relevé que le coût de l'entrée à cette exposition et du cocktail servi dépassait le montant acceptable pour un sénateur. Il ne s'agissait là en aucun cas d'une volonté de détournement de fonds publics. Or, avec une telle disposition, la discussion portera sur ce qu'incluent les 150 euros.

**Mme Catherine Troendlé.** – L'alinéa 3 de cet article me gêne quelque peu, car l'ensemble de ces déclarations seront rendues publiques, ce qui peut donner lieu à une sorte de chasse à l'homme par les médias. Je crains le pire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mme Joissains et moi-même avons reçu à Wallis un cochon entier grillé, que nous avons offert aux pauvres de la commune. Il existe des manières élégantes de s'en sortir...

**M. François Grosdidier.** – Se base-t-on sur le cours des monnaies locales ou de l'euro pour calculer la valeur des invitations ?

**M. François Pillet, président.** – Toutes les déclarations d'invitations sont déjà rendues publiques sur le site internet du Sénat depuis 2014.

**M. Éric Kerrouche.** – Il faut trouver un équilibre. À l'étranger, il existe de multiples chartes d'éthique, et l'attente des citoyens est de plus en plus forte. En Grande-Bretagne, la révélation du montant des frais des députés anglais...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce n'est pas 150 euros !

**M. Éric Kerrouche.** – Non, c'est à partir d'une livre sterling !

Même si j'entends bien les propos de M. Collombat, le manque de régulation accentuera aussi le soupçon. Trouvons une solution équilibrée, et il me semble que ce texte est relativement équilibré.

**M. Henri Leroy.** – Je prendrai un exemple concret. La fédération française de football invite actuellement les parlementaires dans le cadre des matchs amicaux de l'équipe de France qui se déroulent dans leur ville ou leur région. La place en tribune et le cocktail coûtent entre 300 et 400 euros, et la fédération invite même les épouses des parlementaires...

**M. Jacques Bigot.** – Depuis les années quatre-vingt-dix, chaque fois que nous ajoutons des textes de ce type, nous accédons l'idée selon laquelle nous ne sommes pas respectueux des règles. On le fait encore ce matin !

Aux termes de l'article 6, « ces invitations et cadeaux, dons ou avantages en nature sont déclarés, dès leur réception ou leur remise, au Bureau, qui en rend publiques les listes ». Le fait d'avoir rendu le cochon, monsieur Sueur, n'empêche pas que vous l'ayez reçu ; il fallait donc le déclarer ! Les textes sont précis...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cette règle n'était pas encore en vigueur...

**M. Jacques Bigot.** – Je ne suis pas passionné par le sport, mais le président du Racing Club de Strasbourg m'invite de temps en temps. Dois-je lui demander le coût de cette invitation ? On va parfois à ces manifestations sportives ou culturelles simplement par politesse.

Monsieur le président du comité de déontologie, très jeunes, nous avons été concernés par la déontologie en tant qu'avocats. La déontologie, c'est d'abord un état d'esprit, plus qu'une accumulation de règles. Mais si le comité de déontologie souhaite que je transmette, toutes les semaines, l'intégralité de mon emploi du temps... On risque d'en arriver là si ça continue...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La biographie, comme du temps de Staline !

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends très bien la démarche, mais on entre là dans des détails excessifs.

**Mme Jacky Deromedi.** – Quand nous nous déplaçons à l'étranger, nous sommes la plupart du temps invités aux galas de la chambre de commerce et d'industrie, de l'Alliance

française, etc., des manifestations où les places sont vendues entre 300 et 500 dollars. Toutes ces invitations au cours de nos déplacements doivent donc faire l'objet de déclarations ?

**M. François Pillet, président.** – Oui, le problème ne se pose pas, car il ne s'agit pas de manifestations culturelles ou sportives. La déclaration est déjà obligatoire.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous ne modifions aucunement la règle déjà applicable dans ce cas, mais nous débattons de la suppression de l'exception à l'obligation de déclaration pour les manifestations culturelles et sportives, afin de les aligner sur la règle générale existante.

Monsieur le président, j'avoue que je suis très sensible à certaines des observations formulées. Dans le régime actuel, les invitations à des manifestations culturelles et sportives en métropole ou pour les sénateurs élus outre-mer dans leur circonscription d'élection ne font pas l'objet d'une déclaration. Le comité de déontologie s'est prononcé, me semble-t-il, à l'unanimité – son président pourra le confirmer – en faveur de la suppression de cette exception. Ce qui a motivé le comité de déontologie, c'est, je l'imagine, la participation non pas au match de football Cherbourg-Avranches, mais à de grands événements, tels que le festival de Cannes, celui d'Aix-en-Provence, les 24 Heures du Mans, des cadeaux d'entreprises ou d'institutions publiques...

À la lumière des échanges que nous venons d'avoir, je crains que, par l'amendement COM-8, nous ne jetions le bébé avec l'eau du bain. Pour éviter des situations qui mériteraient d'être déclarées, on ferait passer à la trappe des participations à des événements qui, certes, ne sont pas anodins – ce serait faire injure aux personnes qui nous invitent –, mais relèvent de bonnes pratiques. D'ailleurs, en notre for intérieur, nous nous demandons régulièrement s'il n'y a pas un lien de dépendance trop fort avec la puissance invitante si nous acceptons une invitation.

Je le dis au président du comité de déontologie, la formulation de l'amendement va peut-être un peu trop loin : il emporte obligation de déclaration pour des événements très nombreux dans l'année, qui correspondent à l'exécution tout à fait normale du mandat parlementaire. Peut-être devrions-nous remettre l'ouvrage sur le métier. Nous pourrions répondre à la préoccupation du comité de déontologie en rendant obligatoire la déclaration pour des événements qui coûtent parfois plusieurs milliers d'euros à la puissance invitante, sans que cela nous contraigne dans l'exécution quotidienne de notre mandat. Aussi, à ce stade, je retire volontiers cet amendement, avec l'idée de rechercher un dispositif permettant de répondre aux problèmes que plusieurs d'entre vous ont soulevés et qui me paraissent réels.

**M. Hervé Marseille.** – J'entends volontiers les propos du rapporteur. À un moment, il faut s'arrêter... Quelle sera la prochaine étape ? Bientôt 30 % de parlementaires en moins, voire davantage. Il faut raison garder. Notre assemblée a des représentants dans toutes sortes d'institutions : le conseil d'administration de la SNCF, celui d'Air France... Devrions-nous à chaque fois nous demander si nous nous compromettons en répondant à une invitation ? Que ce choix soit laissé à la libre appréciation des parlementaires : ils ont à rendre compte à leurs électeurs et pas nécessairement à une supposée opinion publique qui en réclame toujours davantage.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Dans la mesure où cet amendement va être retiré, qu'en sera-t-il pour les outre-mer ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Pour les outre-mer, l'exception est limitée à la circonscription d'élection. Un élu de Guadeloupe doit donc déclarer un déplacement en Martinique...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous n'allons pas remettre à plat l'ensemble du régime concernant les cadeaux ou avantages en nature. Nous traitons ponctuellement et de manière chirurgicale d'une exception à la règle de déclaration que le comité de déontologie voulait supprimer par cohérence. À la lumière de nos travaux, il me semble plus raisonnable d'approfondir le débat.

**M. Dany Wattebled.** – Je rejoins les propos de mon collègue Hervé Marseille, la presse se fera l'écho de tous les avantages des sénateurs. On sera fléché au jour le jour, alors que nous répondons à des obligations.

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai découvert l'obligation de déclarer la participation à des congrès. Or on se rend aux congrès de notaires ou d'avocats non pas pour les défendre ensuite, mais pour participer à la réflexion.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cela dépend de la prise en charge des frais d'hébergement et autres.

*L'amendement COM-8 est retiré.*

**M. François Pillet, président.** – Nous profiterons peut-être du réexamen par le comité de déontologie de l'ensemble des règles de déontologie dans un an, pour voir si nous devons corriger ce point au regard des excès commis.

*L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.*

*Les amendements COM-1 et COM-2 deviennent sans objet.*

#### **Article 7**

*L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-11 prévoit que les membres du Bureau du Sénat ne peuvent pas faire partie du comité de déontologie.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

#### **Article 8**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-12 vise à clarifier le régime de publicité des avis du comité de déontologie, rendus à la demande du Bureau sur une question générale ou individuelle ou à la demande d'un sénateur sur une question individuelle le concernant, tout en garantissant la confidentialité des informations nominatives qui y figurent.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-13 tend à permettre au Bureau ou au président du Sénat de saisir le comité de déontologie non seulement de la

situation d'un sénateur pouvant soulever une difficulté en matière de conflits d'intérêts, mais aussi d'une question déontologique concernant un sénateur. Nous procédons également à des ajustements rédactionnels.

*L'amendement COM-13 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-14.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-15 vise à affirmer plus clairement, par cohérence avec les dispositions déjà prévues en matière disciplinaire, le caractère contradictoire de la procédure pouvant conduire le Bureau à prononcer une sanction disciplinaire en cas de manquement déontologique. Le Bureau serait ainsi tenu d'entendre le sénateur concerné.

**M. François Pillet, président.** – Un principe général qu'il est bon de rappeler.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-16 tend à supprimer une disposition inutile et en partie redondante.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

### **Article 9**

*L'amendement de coordination COM-17 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-18 vise à permettre au Bureau de ne pas prononcer immédiatement une sanction de censure, qui pourrait apparaître disproportionnée pour un manquement pour lequel il pourrait faire preuve d'une certaine indulgence, tout en relevant que le comportement n'a pas été déontologique. Dans l'échelle des sanctions disciplinaires prévue par nos textes en matière déontologique, il n'y a pas de rappel à l'ordre, ni de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Il n'existe que des sanctions plus lourdes de censure, qui visent à suspendre l'activité du parlementaire et à le sanctionner sur l'indemnité parlementaire.

*L'amendement COM-18 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-19.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-20 a pour objet de faire en sorte que la sanction pour absences répétées sur l'indemnité parlementaire soit systématiquement de trois mois, et non pas d'au plus trois mois, sinon le régime de la sanction pour absentéisme sera moins sévère que le régime actuel. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, en cas d'absentéisme lourd, la sanction automatique était un prélèvement de 4 496 euros. La seule sanction automatique s'élèverait dans le nouveau système à 1 441 euros. Pour la compléter, la sanction disciplinaire pourrait conduire à un prélèvement total de 5 175 euros. Si l'on ne supprime pas les mots « au plus », la sanction pourrait apparaître comme potentiellement plus faible. D'où cet amendement.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**Article 10**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-21 prévoit une entrée en vigueur à compter de l'ouverture de la prochaine session ordinaire, en octobre 2018.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. François Pillet, président.** – J'indique ce texte sera obligatoirement soumis au Conseil constitutionnel.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Ajustement du mécanisme de retenue financière en cas d'absences répétées à la suite de la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	3	Examen disciplinaire automatique par le Bureau du Sénat en cas d'absences importantes et répétées d'un sénateur au cours de deux trimestres de la session ordinaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Principes déontologiques applicables aux sénateurs</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	22	Ajout du respect du principe de laïcité dans la liste des principes déontologiques applicables aux sénateurs	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Prévention des conflits d'intérêts et déport résultant d'un conflit d'intérêts</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	4	Précision dans la définition du conflit d'intérêts pour les parlementaires, visant une interférence entre un intérêt public et des intérêts privés	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	5	Précision et clarification	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Obligation de déclarer au Bureau du Sénat les invitations, cadeaux, dons et avantages en nature</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	6	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	7	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	8	Suppression de l'exception faite à l'obligation de déclarer au Bureau du Sénat des invitations à des manifestations culturelles et sportives faites par des organismes extérieurs au Sénat	<b>Retiré</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	9	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	1	Modalités et délais pour la déclaration au Bureau du Sénat des invitations, cadeaux, dons et avantages en nature	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	2	Modalités et délais pour la déclaration au Bureau du Sénat des cadeaux, dons et avantages en nature	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 7</b> <b>Mission et composition du comité de déontologie parlementaire</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	10	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	11	Instauration d'une incompatibilité entre les fonctions de membre du Bureau du Sénat et celles de membre du comité de déontologie parlementaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Procédures de saisine du comité de déontologie parlementaire par le Bureau du Sénat ou par tout sénateur et publicité des avis du comité</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	12	Clarification du régime de publicité des avis à caractère général ou individuel et des conseils individuels rendus par le comité de déontologie parlementaire	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	13	Possibilité pour le Bureau du Sénat de solliciter l'avis du comité de déontologie parlementaire sur tout manquement déontologique d'un sénateur	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	14	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	15	Respect du caractère contradictoire de la procédure d'examen par le Bureau du Sénat de la situation déontologique d'un sénateur	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	16	Suppression d'une disposition inutile et en partie redondante	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Actualisation des sanctions disciplinaires en cas de manquement déontologique</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	17	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	18	Attribution au Bureau du Sénat de la faculté de prononcer une sanction disciplinaire de rappel à l'ordre en cas de manquement déontologique d'un sénateur	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	19	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	20	Suppression de la possibilité de moduler à la baisse la durée de la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire en cas de sanction disciplinaire de censure pour manquement déontologique	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 10</b> <b>Entrée en vigueur de la résolution</b>			
M. BAS, rapporteur	21	Application à compter de l'ouverture de la prochaine session ordinaire	Adopté

*La réunion est suspendue à 11 h 15.*

**Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est reprise à 15 h 05*

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 17 h 10.*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Jeudi 24 mai 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 05.*

### **Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires s'est réunie au Sénat le jeudi 24 mai 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat et de M. Raphaël Gauvain, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires.*

**M. Philippe Bas, président.** – Nous accueillons avec plaisir nos collègues de l'Assemblée nationale.

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – M. Frassa et moi-même sommes parvenus à un accord, et je l'en remercie. Le secret des affaires est dans le débat public depuis longtemps mais les tentatives, depuis 2010, pour légiférer sur ce sujet ont échoué, quelle que soit la majorité en place. Cette fois est la bonne ! La majorité au Sénat comme le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale ont voté le texte en première lecture. Celui-ci opère la transposition d'une directive européenne présentée à l'initiative de la France sous la présidence de M. Hollande, M. Cazeneuve étant ministre délégué aux affaires européennes. Nous sommes tous attachés à la continuité de l'État et au respect des engagements européens. Je rappelle que cette directive a été adoptée par le Parlement européen à 80 % des votants. La transposition est fidèle, a jugé le Conseil d'État. L'accord en commission mixte paritaire est probable : nous avons fait du bon travail !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice.** – Les conclusions ne sont pas encore votées...

**M. Philippe Bas, président.** – Les rapporteurs, pour ce qui les concerne, ont en tout cas trouvé un accord.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – Dans nos échanges pour préparer la commission mixte paritaire, malgré des divergences, nous avons eu tous deux le souci d'aboutir, pour inscrire enfin dans la loi ce qui était une réalité non écrite, pour protéger nos entreprises dans la guerre économique qui fait rage, pour leur donner la capacité de riposter, mais également pour protéger le travail des journalistes et des syndicats ainsi que

l'action des lanceurs d'alerte. La France, avec la loi « Sapin 2 », avait déjà pris des mesures de protection au bénéfice de ces derniers. Il n'a pas été facile d'articuler les deux dispositifs, la démarche n'a pas toujours été comprise. Nous sommes parvenus, je crois, à rendre la loi utilisable par les praticiens. À l'issue de notre travail, j'ose penser qu'elle sera intelligible.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Elle ne répondra pas à nos inquiétudes sur un certain nombre de questions. Nous sommes tous attachés au secret des affaires...

**M. Philippe Bas, président.** – C'est un plaisir de vous l'entendre dire.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – ...mais ce n'est pas un hasard si la directive a nécessité de longues négociations. Le secret des affaires n'est pas facile à définir, il n'est pas toujours exclusif, et finalement la transposition est un peu plus large que les termes du texte européen.

Une autre rédaction aurait mieux répondu à certaines inquiétudes, notamment sur les abus d'usage du secret des affaires. La liberté de la presse est un principe inscrit dans notre droit depuis la loi de 1881. Or le risque, avec ces nouvelles dispositions, est que les journalistes soient désormais davantage soumis au code de commerce qu'auparavant. Le texte à cet égard ne répond pas aux inquiétudes. Nous aurions préféré une rédaction susceptible d'éviter les « procédures bâillons » conduites par des entreprises puissantes contre les organes de presse qui s'expriment à leur sujet. Nous aurions voulu aussi protéger et favoriser la recherche.

Il est dommage que nos propositions n'aient pas été retenues. L'optimisation fiscale a été maintenue dans le champ des savoir-faire protégés. Or, si elle n'est pas de la fraude, elle ne mérite tout de même pas d'être protégée, car elle va à l'encontre de l'intérêt général.

**M. Philippe Bas, président.** – Elle ne mérite pas d'être protégée : est-ce à dire qu'elle devrait plutôt être diffusée ?

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Elle devrait ne pas être protégée !

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

**M. Philippe Bas, président.** – Nous prenons l'article 1<sup>er</sup> dans la rédaction du Sénat, avec quelques modifications rédactionnelles qui tiennent pour l'essentiel au débat sur la nature des informations protégées. Celles-ci ont-elles une valeur économique ou commerciale ? Le rapporteur du Sénat a accepté, par esprit de compromis, de revenir à la valeur commerciale de préférence à la valeur économique. Toutefois, l'anglais « *trade* » dont est issue la notion englobe les deux, il faut donc interpréter la valeur commerciale comme incluant la dimension économique.

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cela dépendra aussi de l'appréciation du juge.

**M. Philippe Bas, président.** – Le rapporteur de l'Assemblée nationale nous présente en outre une proposition de rédaction n° 1.

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Elle vise à rétablir l'amende civile votée par les députés afin de lutter contre les « procédures bâillons ».

L'amende pour procédure abusive qui existe aujourd'hui a déjà été portée à 10 000 euros, contre 3 000 auparavant, mais elle est très rarement prononcée par le juge. Elle est ici considérablement majorée, passant à 60 000 euros ou 20 % du montant des dommages et intérêts réclamés. Dans 95 % des procédures dilatoires ou abusives, le montant des dommages et intérêts demandé est très élevé : 50 millions d'euros récemment, par un groupe qui a attaqué un journaliste en justice. Le même plaignant s'exposerait demain à 10 millions d'euros d'amende en cas de procédure dilatoire ou abusive.

La disposition a été introduite à l'Assemblée nationale par un amendement voté à l'unanimité des groupes, en commission comme en séance publique. Je remercie le rapporteur du Sénat d'avoir accepté son rétablissement dans le texte.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – J'ai dit à mes collègues, en commission comme en séance, ce que je pense de l'amende civile. Je l'avais également indiqué lors des débats sur la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Je ne crois pas à la pertinence de l'amende civile en cette matière, quel qu'en soit le montant.

Le risque d'inconstitutionnalité, en outre, me semble avéré. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré comme disproportionné un dispositif comparable dans la loi sur le devoir de vigilance. Je m'abstiendrai donc.

**M. Jérôme Durain, sénateur.** – Mon groupe soutient la proposition, utile et pertinente, du rapporteur de l'Assemblée nationale.

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La décision du Conseil constitutionnel portait sur des dispositions d'une nature très différente.

**M. Philippe Bas, président.** – Le rapporteur pour le Sénat espère que le Conseil constitutionnel sera saisi et mettra fin aux errements que la commission mixte paritaire s'apprête à suivre...

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je précise que l'alinéa 75, c'est-à-dire le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 153-1 du code de commerce, donnera lieu à un amendement conjoint des deux rapporteurs au texte de la commission mixte paritaire, à propos de l'exploitation des preuves par le juge, dans le cas où une pièce versée serait susceptible de mettre en jeu le secret des affaires. La rédaction est encore à affiner.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – Il faut effectivement approfondir la question du respect du contradictoire dans la procédure conduite pour déterminer si une pièce peut bénéficier ou non de la protection du secret des affaires.

Je ne peux m'empêcher de faire remarquer qu'avec une vraie navette et une deuxième lecture, nous aurions pu mener ce travail sans attendre la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire. La chancellerie nous a saisis aujourd'hui même !

**M. Philippe Bas, président.** – Le Gouvernement ne présentera-t-il pas un amendement ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – Les deux rapporteurs s’en chargeront.

**M. Philippe Bas, président.** – L’accord du Gouvernement sera requis.

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Nous travaillerons avec lui.

*La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

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

*L’article 1<sup>er</sup> ter est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 1<sup>er</sup> quater (supprimé)**

**M. Raphaël Gauvain, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 2 tend à supprimer l’article 1<sup>er</sup> quater. Faut-il ou non créer une infraction spécifique concernant la violation du secret des affaires ? C’est l’une des principales divergences entre nos deux assemblées. L’Assemblée nationale a considéré que cela n’était pas nécessaire, le droit commun – vol, abus de confiance... – suffisant au procureur pour engager des poursuites. Là encore, nous avons peut-être manqué de temps. Nous pourrions dans l’avenir réfléchir ensemble à l’opportunité de créer une infraction spécifique. Celle qui est ici proposée ne me semble pas opportune.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – Nous voulions pour notre part que le message soit clair : nous sommes dans une guerre économique, un volet civil ne suffit pas, il faut un volet pénal.

Nous avons défini une infraction spécifique pour l’atteinte au secret des affaires et l’espionnage économique. Faute de temps, nous n’avons pu procéder à toutes les consultations que nous aurions souhaité mener. Nous avons inscrit dans le texte une amende de 375 000 euros, bien supérieure à celle prévue pour vol. C’est qu’il faut placer la barre haut !

Mais le rapporteur de l’Assemblée nationale et moi-même sommes convenus de poursuivre plutôt ces travaux dans le cadre d’une mission plus large, visant à mieux armer nos entreprises dans cette guerre.

Logiquement, je m’abstiendrai.

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis sensible à la courtoisie du rapporteur de l’Assemblée nationale qui reconnaît, dans l’exposé des motifs de la proposition de rédaction n° 2, la pertinence de la question posée par le Sénat. Mme la présidente de la commission des lois de l’Assemblée nationale accepterait-elle de nous apporter ici la garantie qu’il ne s’agit pas seulement de courtoisie... et que le travail évoqué sera réellement effectué ? Les services de renseignement signalent une aggravation de cette guerre économique. Un réarmement juridique de la France s’impose, contre le pillage des données !

**Mme Yaël Braun-Pivet, vice-présidente.** – C'est avec plaisir que je vous assure de l'entière coopération de nos deux chambres. Si le rapporteur de l'Assemblée nationale s'engage à travailler avec vous, il tiendra parole.

*La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> quater est supprimé.*

### **Article 3**

*L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.*

### **Article 4**

*L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une coordination.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires.*

*La réunion est close à 17 h 35.*



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

**Jeudi 31 mai 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de Mme Marie-France Moneger-Guhomarc'h, directrice, cheffe de  
l'inspection générale de la police nationale (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président  
du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.



**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE  
FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE  
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE**

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**Audition de M. Dominique Chagnollaud de Sabouret, professeur de droit  
constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Mes chers collègues, ainsi que nous l'avons décidé lors de notre réunion constitutive, nous allons d'abord procéder à l'audition d'experts susceptibles d'éclairer notre compréhension de ce sujet large et complexe qu'est l'évolution de la Haute administration au cours des dernières années et l'impact que celle-ci peut avoir sur le fonctionnement de nos institutions.

La définition des termes, à commencer par celui de « Haute fonction publique », mais aussi celui de « pantouflage », la nouveauté ou l'ancienneté du phénomène, mais aussi son ampleur et le fait de savoir s'il a été favorisé par l'évolution du droit public au cours des dernières années sont des questions préalables nécessaires à nos travaux.

Nous commençons donc par l'audition de M. Dominique Chagnollaud de Sabouret, professeur en droit public à l'Université Paris II. Nous pourrions vous recevoir, monsieur le professeur, à plus d'un titre puisque vos travaux sur le système constitutionnel français, sur les comparaisons internationales ou sur le droit parlementaire touchent par bien des aspects aux questions que nous nous posons.

Cependant votre travail de thèse, publié en 1991, *Le Premier des ordres, les Hauts fonctionnaires du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, nous intéresse tout particulièrement pour prendre la mesure historique de notre sujet.

Cet important travail tend en effet à relativiser largement la nouveauté des questions qui tournent autour de la Haute fonction publique et du pantouflage. Tout en le soulignant, vous n'épargnez pas vos critiques aux grands corps et à leur stratégie de pouvoir, voire à leur reproduction.

C'est donc tout naturellement que nous avons souhaité vous entendre pour notre première audition.

Je dois cependant préalablement vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Jurez-vous de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ? Levez-la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Dominique Chagnollaud de Sabouret prête serment.*

Je vous remercie.

Si vous le voulez bien, monsieur le professeur, vous pourriez nous donner la définition de la Haute fonction publique et nous indiquer ce qui vous paraît avoir changé.

Après ce propos liminaire, je passerai la parole à M. le rapporteur puis à Mmes et MM. les commissaires afin qu'ils vous posent des questions.

Vous avez la parole.

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Je suis très honoré d'être entendu par votre commission d'enquête. C'est une première pour moi dans ma vie universitaire.

J'ai ici un exemplaire de ma thèse. C'est un travail assez ancien. Il s'agit d'une thèse de sciences politiques, en fait une thèse d'histoire du droit public, aucune séparation entre les trois disciplines n'existant à l'époque – ce qui prouve combien le sujet est transversal.

La définition des Hauts fonctionnaires est un sujet absolument capital, mais en même temps insoluble. Le seul régime qui ait défini les Hauts fonctionnaires est celui de Vichy, au travers d'une double obligation : la prestation de serment au chef de l'État français et l'obligation de non-judéité des fonctionnaires. Afin d'être considérés comme hauts fonctionnaires, les corps de l'État se sont fait concurrence en 1941-1942 pour prêter serment...

Aujourd'hui, on peut considérer que les Hauts fonctionnaires sont les membres des grands corps de l'État. Il existe des débats sur ce qu'est un membre d'un grand corps de l'État. On peut en avoir une définition restreinte si l'on ne considère que les grands corps de sortie de l'ENA, ou une définition plus large si l'on y englobe les inspections générales, les anciens élèves de l'ENA et les emplois à discrétion du Gouvernement.

Cette audition me rappelle beaucoup de souvenirs. Je suis en effet « tombé » dans la Haute fonction publique lorsque j'étais petit : j'ai été collaborateur de Philippe de Gaulle, membre de l'Institut de Charles de Gaulle et collaborateur de Bernard Tricot à la Fondation de Gaulle. J'ai connu dans ma jeunesse tous les anciens collaborateurs du général de Gaulle sans exception, de Geoffroy de Courcel à Bernard Tricot, en passant par Jacques Boitreaud. J'ai baigné dans ce milieu lorsque j'avais une vingtaine d'années.

C'est probablement pour cela que j'ai écrit cette thèse. Mon mémoire portait d'ailleurs sur de Gaulle et la Haute fonction publique. Les Hauts fonctionnaires n'avaient peut-être pas de problèmes d'argent à l'époque, mais le service de l'État était quasiment religieux : ils ne pantouflaient pas et ne quittaient pas le secteur public. Quand ils quittaient l'État, c'était pour revenir dans leur corps ou, comme Bernard Tricot, pour devenir président de la Commission des opérations de bourses (COB), après avoir été secrétaire général de l'Élysée, ce qui était déjà pour lui une révolution. Il en va de même de Jacques Boitreaud.

C'était un élément assez central dans cette génération, qui n'était pas seulement celle des gaullistes, mais la génération de la Résistance. Il s'agissait d'un état d'esprit

transversal : on y trouvait des socialistes résistants, des communistes résistants, comme Guy Braibant. Il n'y avait pas trop d'esprit de parti ni de politisation.

Ceci m'amène à une seconde remarque : ce qui a changé sensiblement, c'est la politisation de la Haute fonction publique. C'est un phénomène qui date des années 1970 et surtout de 1974, Valéry Giscard d'Estaing ayant souhaité instaurer un *spoil system* à la française – il l'a d'ailleurs déclaré à plusieurs reprises.

Avec mon directeur de thèse, nous avons développé le concept de *spoil system* en circuit fermé, ce qui est assez juste : il s'est développé, avec l'élection présidentielle au suffrage universel direct, une présidentialisation du régime et, parallèlement, une politisation de la Haute fonction publique, avec des écuries présidentielles à gauche et à droite pour les principaux candidats. Chaque candidat avait son écurie de Hauts fonctionnaires.

C'était même sensible physiquement : quand j'étais maître de conférences à Sciences Po, on voyait de Hauts fonctionnaires nommés au Gouvernement quitter les séminaires et ceux qui étaient battus aux élections revenir. C'était un phénomène intéressant qui remonte aux années 1970 à 1980.

Les alternances n'ont fait qu'accentuer le phénomène. Cela ne veut pas dire que certains Hauts fonctionnaires ne se tiennent pas éloignés de la politique, mais il est vrai que leur engagement politique n'a cessé de croître.

La disparition presque totale de la notion de grand commis de l'État constitue un indice intéressant. Il en existe encore – vice-président du Conseil d'État, président de la section du contentieux – mais ils « pullulaient » dans les années 1930 à 1950, si je puis dire.

Aujourd'hui, je ne sais qui sont ceux dont la personnalité ou la carrière en impose. Il en existe un certain nombre, mais cette notion a un peu disparu.

Ma troisième observation concerne la privatisation de l'État. Les privatisations de 1986 et les suivantes ont considérablement restreint la sphère publique. Ceux des Hauts fonctionnaires qui pantouflaient – cela signifie « quitter la fonction publique pour l'entreprise » – intégraient souvent les entreprises publiques. Cela ne posait pas de difficulté, puisqu'ils servaient l'intérêt général. Ce n'était pas forcément des réussites – on pense aux banques comme le Crédit lyonnais –, mais le pantouflage se faisait essentiellement dans la sphère publique.

À partir des années 1986, la privatisation a conduit à externaliser au maximum les pantoufflages, créant des situations de conflits d'intérêts potentiels. On a vu des personnalités éminentes qui avaient réalisé les privatisations partir dans l'entreprise qu'ils venaient de privatiser. C'est un phénomène important.

Les causes de l'évolution ne sont pas statistiquement démontrables, mais un certain nombre d'exemples sont assez prégnants. Je ne les citerai pas par courtoisie vis-à-vis des intéressés, mais ils démontrent que la condition matérielle des Hauts fonctionnaires ou des serviteurs de l'État s'est dégradée avec le temps, enregistrant des écarts de salaires grandissants entre le secteur privé et le secteur public du fait de la financiarisation de la société.

Le patronat industriel ayant disparu, remplacé par le patronat financier, l'attrait pour des salaires représentant cinq à dix fois le traitement d'un Haut fonctionnaire fait que l'appétence pour le service de l'État a diminué.

Enfin, cette financiarisation a également abaissé le prestige du service de l'État, considérable jusque dans les années 1980, qui a aujourd'hui perdu de sa superbe. À la question : « Voulez-vous entrer au service de l'État », on répond aujourd'hui : « Combien ? ». Les conditions matérielles et l'idéologie ont changé, me semble-t-il.

Il faudrait bien sûr disposer d'éléments statistiques.

Reste l'état du droit. Je ne m'y suis pas intéressé depuis un moment, mais il me semble que la commission de déontologie de la fonction publique, censée rendre un avis, fait preuve d'une très grande bienveillance. Comme en matière de discipline chez les magistrats, on a tendance à faire preuve de plus de commisération pour ses pairs que pour des gens n'appartenant pas au corps. Certains exemples sont assez dirimants.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Merci de votre concision et de votre précision.

Il semble que le nombre de cas examinés chaque année par la commission de déontologie de la fonction publique soit de 1000 environ par an pour la fonction publique d'État. Je ne suis pas sûr que l'on enregistre beaucoup de refus. Peut-être n'y a-t-il aucune raison pour cela, mais c'est un élément statistique qui n'est pas négligeable.

La parole est au rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Si j'ai bien compris, la nouvelle fonction publique n'a rien à voir avec ce qu'en disait François Bloch-Lainé, Haut fonctionnaire emblématique, qui affirmait n'avoir jamais servi qu'un maître. Dans beaucoup de cas, il y en a au moins deux, le marché et l'État ! C'est une différence substantielle !

Il conviendra de se pencher sur l'impact que cela peut avoir sur le fonctionnement des institutions...

Vous avez indiqué que l'une des raisons de ces phénomènes de pantouflage réside dans la vague de privatisations : l'État ayant réduit son périmètre d'interventions, un certain nombre de places étaient à prendre.

Êtes-vous d'accord avec l'analyse selon laquelle l'État ne s'est pas contenté de se retirer de certains domaines, mais a joué en quelque sorte un rôle de régulateur ? On a ici une situation assez extraordinaire : le marché ne fonctionnant pas seul, il faut le réguler. Dès lors, on semble ne plus trop savoir où on en est, comme le démontre, entre autres, le développement extraordinaire des cabinets d'avocats-conseils.

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – Je partage votre analyse. Je n'y avais pas pensé, mais il existe un phénomène nouveau depuis une dizaine ou une vingtaine d'années, encouragé par une législation assez large en faveur des cabinets d'affaires qui recrutent un grand nombre de Hauts fonctionnaires de grande qualité, spécialistes du contentieux administratif, du droit social, et j'en passe. On recherche bien sûr leur expertise, mais également leurs réseaux d'influence.

Dans quelle mesure est-ce compatible ? Y a-t-il conflit d'intérêts ? Je n'en sais rien. Je ne sais d'ailleurs pas non plus si la commission de déontologie de la fonction publique examine ces cas. Probablement le fait-elle...

C'est en tout cas un indice du développement du pantouflage. Le pantouflage traditionnel concernait autrefois les grandes sociétés nationales, comme la SNCF : les préfets ont ainsi beaucoup colonisé les chemins de fer ! Maintenant, on pantoufle dans des sociétés internationales. C'est normal...

Le phénomène vraiment nouveau, c'est celui du barreau. On pourrait peut-être faire des statistiques sur cette question.

Pour en revenir à la commission de déontologie de la fonction publique, il est étonnant que les avis ne soient pas publics. Cela pourrait constituer une proposition de réforme. Par exemple, le CSM, lorsqu'il prend des mesures disciplinaires, n'indique pas le nom des personnes, mais publie ses décisions. On pourrait imaginer de publier, sous une forme ou une autre, l'avis rendu par la commission de déontologie de la fonction publique. Ceci constituerait un progrès assez important.

Quant à François Bloch-Lainé, il avait publié un livre magnifique, *Profession : fonctionnaire*. Aujourd'hui, ce serait invraisemblable !

Un récent ouvrage de Pierre Birnbaum, dont j'ai été l'assistant il y a très longtemps, défend la thèse contraire : il estime qu'il n'y a pas de changement et que le pantouflage n'évolue pas. J'avoue que je ne comprends pas très bien la démonstration...

Enfin, le phénomène de consanguinité s'observe à l'œil nu.

**M. Vincent Delahaye, président.** – On pourra peut-être obtenir des statistiques sur l'évolution du nombre de cas traités annuellement par la commission de déontologie de la fonction publique.

Cela peut constituer un élément pour nous éclairer sur l'ampleur du phénomène et sur son évolution dans le temps.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les Hauts fonctionnaires constituent-ils un ordre privilégié, comme le dit le Président de la République lui-même ? Forment-ils une noblesse d'État, une caste ?

Vous avez parlé d'un phénomène de consanguinité. D'autres prétendent – sans avoir forcément tort – que les parcours sont si différents qu'on ne peut parler de phénomène de caste. Je reprends ici le mot que le Président de la République a employé dans son livre de campagne...

La diversité l'emporte-t-elle sur l'homogénéité ? Tous les Hauts fonctionnaires sont-ils à la même enseigne ? Ils n'ont pas tous les mêmes responsabilités : les enjeux ne sont donc pas tous les mêmes...

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – Une des originalités de ma thèse était de présenter la dimension historique du sujet. J'étais remonté au XVII<sup>e</sup> siècle et j'avais étudié le cas des officiers et des commissaires. Certains maîtres des requêtes du roi se mettaient en grève, ce qui peut paraître incroyable, le roi ayant décidé d'élargir leur office et

de l'ouvrir à d'autres. Sur le long terme, les différences corporatives entre les corps de l'État sont considérables.

Il existe une hiérarchie des corps – Inspection des finances, Conseil d'État... La Cour des comptes, ce n'est pas le Conseil d'État. Le corps préfectoral, comme le disais je ne sais plus qui, constitue une addition d'ambitions individuelles – et Dieu sait qu'il existe de grands préfets.

Il règne une communauté d'esprit et d'intérêts, mais il existe cependant des différences assez marquées entre les corps.

En second lieu, l'esprit de corps ne se rencontre pas tellement dans la carrière diplomatique, moins encore chez les préfets, mais existe vraiment au Conseil d'État ou à l'Inspection des finances.

Les corps les plus puissants aujourd'hui – je ne parle pas des corps techniques – sont bel et bien le Conseil d'État et l'Inspection des finances. Le Conseil d'État jouit d'un rôle très important, peut-être à raison.

Il existe une hiérarchie, toutefois sans communauté d'intérêts au sens large. Il y a de la concurrence.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Vous avez parlé de consanguinité...

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – À un certain degré, forcément.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Un peu d'endogamie aussi...

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – Je ne suis pas sociologue, mais le phénomène existe en effet. Cela a toujours été le cas. Il suffit de consulter les annuaires. À quel degré, je n'en sais rien...

**M. Vincent Delahaye, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Pierre Cuypers.** – Quelle est votre définition de la Haute fonction publique ?

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – Ainsi que je l'ai dit, le seul régime qui ait défini les Hauts fonctionnaires est Vichy. Il fallait avoir prêté serment pour être fonctionnaire. Il ne s'agissait donc pas d'une définition véritable. Selon moi, les Hauts fonctionnaires sont constitués par l'ensemble des grands corps de l'État, avec une définition variable de ceux-ci.

**M. Pierre Cuypers.** – Où cela commence-t-il ?

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – On ne le saura jamais. Les grands corps sont le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'Inspection des finances, les grands corps techniques, éventuellement les corps des administrateurs civils, ainsi que les emplois à discrétion du Gouvernement.

On rencontre des Hauts fonctionnaires « fonctionnels » du fait de l'emploi qu'ils occupent, et des Hauts fonctionnaires « structurels » de par leur vocation et leur corps, même si la distinction n'est guère heureuse.

Un professeur d'université qui est nommé directeur de l'administration centrale devient Haut fonctionnaire, mais il cesse de l'être lorsqu'il retourne dans son corps, contrairement à quelqu'un qui sort de la préfecturale ou de l'ENA. Les administrateurs parlementaires sont-ils Hauts fonctionnaires ? Je ne le crois pas, puisqu'ils sont attachés aux assemblées.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Quelle est la place des femmes dans les grands corps de l'État ? Quand les ont-elles intégrés et quel est leur nombre ?

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Cela soulève le problème de la féminisation de l'ENA. Elle est très récente et remonte, je crois, aux années 1970. Elle a été assez faible.

**M. Victorin Lurel.** – Polytechnique aussi...

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – C'est la même chose. Pour Polytechnique, il me semble que cela a été plus tôt, car il s'agit d'un corps technique...

**M. Victorin Lurel.** – 1972...

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Pour l'ENA, je n'ai pas le chiffre en tête, mais c'est assez tardif. La féminisation de la Haute fonction publique est loin d'être achevée.

On rencontre une minorité de femmes dans l'administration centrale. C'est un peu moins vrai dans le corps diplomatique. Le Conseil d'État est relativement féminisé. Quant à l'Inspection des finances, je ne la connais pas suffisamment.

**Mme Christine Lavarde.** – Un des corps dit « techniques » comptait en 2009 six filles sur une promotion de 39 élèves.

Vous avez dit par ailleurs avoir le sentiment que les Hauts fonctionnaires n'éprouvent plus l'envie de servir l'État et leur pays.

Pour autant, il existe deux catégories de fonctionnaires. Les premiers passent un concours pour intégrer la fonction publique et doivent faire face à un jury chargé de tester leur volonté de servir l'État ainsi que leur volonté réelle de choisir cette carrière plus qu'une autre. Les seconds sont nommés au tour extérieur dans les différents corps de l'État. Cette faible volonté de servir l'État ne viendrait-elle pas du mode de recrutement ? Ne vous semble-t-il pas nécessaire de modifier le processus d'entrée dans la fonction publique ?

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – J'ai dit que l'on rencontrait en général une moindre appétence pour les concours de la Haute fonction publique, ce qui n'est pas la même chose.

Vous soulevez un point important : le tour extérieur, qui a eu tendance à se développer avec des nominations parfois très diverses, n'est guère encourageant pour les personnes qui décident de faire carrière.

Je dirai la même chose des professeurs associés, qui sont devenus une forme de pantouflage interne à l'État, de manière débridée, depuis 2000. On a prolongé les professeurs en leur permettant de faire neuf, dix, vingt ans de carrière. Ils touchent pour moitié la

rémunération d'un professeur, ce qui n'est pas très encourageant pour un jeune maître de conférences qui gagne 1 600 euros par mois.

Ceci démontre que tous les coups sont bons pour élargir le tour extérieur. Il existe une pression externe. Je ne citerai pas le cas de l'Inspection générale de l'éducation nationale, qui recrute des gens d'excellente qualité, comme Jean-Pierre Rioux, mais aussi d'autres.

L'absence de rigueur dans les recrutements au tour extérieur pose problème. Quand on ne sait plus quoi faire de quelqu'un, on le nomme au tour extérieur, même s'il y a d'excellentes nominations, notamment au Conseil d'État, qui contrôle les entrées.

Il ne faut cependant pas généraliser. Il existe toujours une éthique. J'ai siégé au jury de l'ENA. J'ai vu un certain nombre de candidats : quelques Hauts fonctionnaires ont encore le sens de l'État – mais qu'est-ce que cela signifie ? Le problème, à un certain niveau, ainsi que je l'ai dit, vient de l'attrait pour le privé, qui est extrêmement puissant.

**M. Victorin Lurel.** – Vous avez évoqué la privatisation de l'État.

Je reviens sur le démembrement de l'État, avec la création des Autorités administratives indépendantes (AAI), qui fait qu'il existe une sorte de passerelle entre la fonction publique d'État *stricto sensu* et les fonctionnaires qui vont diriger ces AAI. Objectivement, ces Hauts fonctionnaires ont intérêt à en créer le plus possible pour pouvoir les gérer.

Existe-t-il une bibliographie sur le périmètre de l'État – qui est aujourd'hui de plus en plus démembré et comporte plus de marchés et d'autorités, régulation – ainsi que sur l'évolution de la fonction publique ? Quel est le lien entre l'État, ses formes successives et les serviteurs que sont les fonctionnaires ?

En second lieu, le pouvoir d'influence peut-il se mesurer ou se quantifier ? On l'a bien constaté lorsque les fonctionnaires qui ont géré l'Agence des participations de l'État se sont retrouvés dans les banques d'affaires ou dans des cabinets d'affaires grâce à des procédures peu transparentes pour réaliser les appels d'offres ou vendre les entreprises publiques ou semi-publiques. Existe-t-il une bibliographie à ce sujet ?

C'est également ce qui s'est passé pour Alstom – et on peut citer ainsi pas mal d'entreprises. Y a-t-il là une réflexion appropriée, mise à part celle des journalistes qui ont publié un certain nombre d'ouvrages récents sur ce sujet ?

Ceci est assez préoccupant. Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale participations financières de l'État : on est assez surpris par cette consanguinité et ces passerelles qui permettent de revenir dans la fonction publique après dix ans de mise en disponibilité...

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Un rapport du Sénat assez ancien du sénateur Gélard porte sur les AAI.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Il y en existe un nouveau, le rapport Mézard.

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Ces rapports portent sur la sphère des AAI, qui ne cessent de croître. Jamais elles n'ont été autant l'objet de critiques de la part

des politiques et des professeurs, mais jamais elles n'ont été aussi nombreuses. Il n'y a pas un domaine qui ne soit concerné, même le sport ou la lutte antidopage... Il y aura peut-être un jour une AAI sur la limitation de vitesse !

C'est une facilité : l'État se démembrer, mais en confiant ces AAI à de Hauts fonctionnaires qui régulent un secteur d'activité.

Ils le font de façon tout à fait honnête, ce qui ne pose pas de difficultés, mais la question est de savoir ce que deviennent les régulateurs. Le fait qu'ils puissent rejoindre un jour ceux qu'ils ont régulés soulève la question des conflits d'intérêts. Il faut pouvoir le mesurer.

La question de la consanguinité des personnes qui vont gérer les entreprises qu'ils ont contrôlées relève du même sujet, mais c'est un sujet plus important.

On en revient toujours à la même interrogation : que fait la commission de déontologie de la fonction publique ? Elle travaille sûrement très sérieusement, mais ces avis ne sont pas publics, et le délai de viduité n'est que de trois ans, ce qui est court.

Certaines personnes attendent deux ans, onze mois et 29 jours pour accepter l'offre qu'on leur a proposée plusieurs mois auparavant ! Il serait intéressant d'étudier les pratiques.

L'autre clé est celle des sanctions pénales que l'on peut envisager. Pour l'instant, je ne crois pas qu'il y en ait eu en la matière...

**Mme Josiane Costes.** – La commission de déontologie de la fonction publique s'occupe des fonctionnaires qui quittent la Haute fonction publique pour aller vers le privé, mais lors de leur retour dans la Haute fonction publique, ils ne passent pas devant la commission de déontologie. Il semblerait qu'il y ait là quelque chose à améliorer. Le conflit d'intérêts existe également dans ce sens. Or, rien ne se passe.

Le Sénat a publié un rapport en janvier dernier, à l'initiative du groupe RDSE, sur le pantouflage des Hauts fonctionnaires. Il existe un problème de délai, ainsi que vous l'avez dit. Trois ans est une durée extrêmement courte, qu'il conviendrait d'allonger, tout en rendant publics les avis de la commission de déontologie de la fonction publique.

Tant que les Hauts fonctionnaires ne seront pas auditionnés à leur retour du privé, des failles très préoccupantes persisteront.

**M. Dominique Chagnollaude Sabouret.** – Avec les journalistes, une partie des Hauts fonctionnaires sont les seules personnes dont on ne parle pas. On exige de la transparence des hommes politiques. On veut qu'ils rendent des comptes. On leur interdit le cumul, on veut maintenant empêcher le cumul de leurs mandats dans le temps, mais on n'interroge jamais les journalistes sur leurs conflits d'intérêts. Il est vrai que la liberté de la presse l'interdirait probablement – et encore. Pourquoi ?

L'antiparlementarisme est à la mode, mais il n'existe pas d'« antifonctionnarisme », même si l'on rencontre un certain « antitechnocratisme ». La question de la transparence et des conflits d'intérêts n'est pas vraiment posée sur la place publique.

Il faudrait en effet demander que la commission de déontologie intervienne lorsque les Hauts fonctionnaires réintègrent la fonction publique.

**Mm Josiane Costes.** – C’est essentiel !

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – En effet. Lorsque je siégeais au CSM, on examinait les demandes de détachement de magistrats pour lesquelles il nous arrivait de rendre une décision négative. Ce qui est valable pour les magistrats devrait *a fortiori* l’être pour les mises en disponibilité.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Dans votre ouvrage, vous dites que la question du pantouflage s’est posée au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – À la fin des années 1870, suite à l’épuration républicaine, un certain nombre de Hauts fonctionnaires, notamment des préfets, ont quitté la fonction publique, en désaccord avec le régime.

Vous évoquez ici le premier pantouflage, celui des polytechniciens. Le pantouflage massif n’existe pas chez les Hauts fonctionnaires à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle – ou très peu.

La « pantoufle » naît à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce sont les polytechniciens qui, attirés par le développement industriel des entreprises, s’en vont – d’où l’expression de « pantoufle ». Le phénomène ne concerne pas encore les grands corps administratifs.

**M. Philippe Pemezec.** – Je viens d’achever la lecture d’un livre intitulé *Les intouchables*, dont l’auteur doit, je crois, être auditionné prochainement.

À la fin du livre, j’ai éprouvé l’envie d’aller voir un magistrat pour lui demander ce qu’il comptait faire, aux termes de l’article 40 du code de procédure pénale, pour sanctionner tout ce qu’évoque cet ouvrage, et que vous dénoncez probablement vous-mêmes dans votre propre livre.

Je suis maire, et je me suis beaucoup investi dans le service de mes administrés. Je suis très triste de terminer ma carrière de maire, considérant que je ne mérite pas l’espèce d’infamie que toute une caste fait peser sur les hommes politiques de terrain – médias, juges...

Je suis abasourdi de constater tout ce qu’on pardonne à ces derniers. Je me dis que beaucoup de choses ne vont pas bien dans ce pays. Il est me semble-t-il urgent de le dénoncer et de remettre un peu d’ordre dans ce système.

Notre démocratie ne fonctionne plus vraiment très bien – sans parler de la volonté actuelle de recentralisation, qui va priver un peu plus les élus de leurs pouvoirs, alors qu’ils sont au cœur de la démocratie, pour les concentrer entre les mains de quelques autres. Je trouve cela très inquiétant...

On est là au cœur du sujet, et j’espère que cette commission d’enquête va produire un travail qui ne restera pas lettre morte. Si tel était le cas, ce serait bien triste !

On ne parle bien que de ce que l’on connaît bien : mon élection de député a été invalidée parce que j’avais oublié de déclarer un Algeco que j’avais déposé sur un trottoir

municipal pour servir de local de campagne. J'aurais dû réintégrer cette dépense dans mon compte de campagne. Je l'ai oublié en toute bonne foi.

Mon élection en tant que député a été annulée et j'ai été déclaré inéligible, ce qui constitue l'indignité suprême. Pourtant, on ne sanctionne pas un candidat à l'élection présidentielle qui a bénéficié de salles gratuites. La commission des comptes de campagne s'offre même le luxe d'un communiqué de presse à ce sujet – grande première ! – pour affirmer qu'il n'y a là rien d'anormal !

Il y aurait donc un droit « macroniste » et un droit pour les autres ? Tout cela m'inquiète pour le bon fonctionnement de notre démocratie.

**M. Vincent Delahaye, président.** – C'est plus un témoignage qu'une question !

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Vous avez raison concernant la responsabilité des médias.

**M. Victorin Lurel.** – J'aimerais évoquer le mécanisme des rémunérations. Lorsqu'un Haut fonctionnaire quitte la Haute fonction publique pour aller siéger dans une AAI, c'est le ministère du budget qui fixe sa rémunération par arrêté ou par décret. Celle-ci n'a rien à voir avec les grilles en vigueur. Nous sommes quant à nous alignés sur l'indice 1 015 de la fonction publique. Pour Business France, on a négocié de mémoire un montant de rémunération de 195 000 euros par an, là où nous touchons pour ce qui nous concerne environ 70 000 euros.

Le directeur de Sciences Po Paris – même s'il ne s'agit pas totalement du budget de l'État – touche 537 000 euros par an. Je suis quelque peu étonné ! Le Haut fonctionnaire le mieux payé était autrefois le vice-président du Conseil d'État, qui émargeait alors à 120 000 euros. Aujourd'hui, c'est bien plus.

Quelle est cette grille, dont on a l'impression qu'elle est fixée par le ministre du budget dans le cadre d'un face-à-face avec celui qui a été retenu ?

**M. Vincent Delahaye, président.** – Les rémunérations de la Haute fonction publique ont-elles nettement augmenté ? J'imagine qu'il existe des différences considérables par rapport au privé.

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – La question que vous posez concerne les emplois à discrétion du Gouvernement, qui permettent notamment aux directeurs d'administrations centrales de bénéficier de primes de rendement qui peuvent augmenter leur salaire. Il suffit d'aller sur le site internet de la HATVP pour les connaître.

Il existe une négociation face-à-face plus opaque – mais je n'en suis pas spécialiste – entre l'entreprise publique et le Haut fonctionnaire pressenti ou, pour certains postes dits fonctionnels, directement entre le Haut fonctionnaire et le ministère du budget.

Ce phénomène a toujours existé, mais s'est développé compte tenu de l'attrait qu'exerce le secteur privé en termes de revenus, que l'on évoquait tout à l'heure.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Il me semble que la Constitution de la Ve République fait référence au préambule de celle de 1946 qui, dans son alinéa 9, dit que « *tout bien et toute entreprise qui a ou acquiert le caractère de service public national ou*

*d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité* ». Celui-ci n'est jamais évoqué. Pourquoi ?

En second lieu, le phénomène des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), présentées au départ comme une grande avancée pour les libertés publiques, semble être devenu une véritable « industrie », selon les termes employés par quelques observateurs. Plus de 1 000 QPC sont déposées par an. Soixante à 80 d'entre elles aboutissent devant le Conseil constitutionnel. Elles ont, semble-t-il, infléchi la jurisprudence en matière de commerce et de concurrence. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Concernant les privatisations et le préambule de 1946, je vous renvoie à un excellent article de Bruno Genevois sur les nationalisations et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Pour ce qui est des QPC, je suis un des coauteurs du système. Et encore avait-on simplifié les choses, puisqu'on était parti vers une saisine directe du citoyen...

Comment apprécier l'impact des QPC ? La tendance a été de prendre en compte des droits et libertés fondamentaux. Dès lors s'exerce mécaniquement, s'agissant de la liberté du commerce ou de l'industrie, une influence « libérale ». Est-elle mesurable ? La tendance existe, mais elle est relativement contenue.

Le nombre de QPC avait tendance à baisser. Il a récemment à nouveau augmenté. Ceci est lié à un autre phénomène dans lequel le Conseil constitutionnel n'est pas pour grand-chose. Les QPC sont en effet devenues une industrie pour les avocats. C'est un problème de financiarisation du droit. Les QPC ont en outre quelque chose de très « chic ». Les barreaux de province les adorent, les barreaux parisiens plus encore, et les cabinets d'avocats se régalaient à l'idée de faire des QPC, qui les ennoblissent et les enrichissent, ce qu'on n'avait pas du tout imaginé. C'est un peu ce que j'avais dit... C'est un moyen de procédure supplémentaire.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Si ce que j'ai lu est exact, la complexité des affaires et leur multiplication entraînent des infléchissements du droit public traditionnel. Est-ce votre impression ?

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – Cela dépend des domaines. En matière de droit commercial, il est probable que l'évolution soit positive.

La QPC a modifié les autres droits. Autrefois, le droit constitutionnel avait des conséquences sur les grandes disciplines du droit, mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de liberté du commerce ou de liberté d'entreprendre était ténue.

Les cabinets d'avocats défendant souvent les intérêts privés, cela a permis, à tort ou à raison, de développer une jurisprudence dans des domaines où le Conseil constitutionnel s'aventurait peu, notamment en matière de droit commercial.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Cela a également donné du travail au Conseil constitutionnel !

**M. Dominique Chagnollaud de Sabouret.** – C'est maintenant une fonction à temps plein, ce qui est un peu déprimant pour certains de ses membres, qui ne l'imaginaient pas ainsi.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Monsieur le professeur, merci de nous avoir apporté votre éclairage, qui vous nous aider dans nos travaux.

*La réunion est suspendue à 15 h 30.*

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Audition de M. Pierre Delvolvé, professeur émérite de l'université de Paris II, membre de l'Institut**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous concluons cette première journée d'audition en entendant M. le Professeur Pierre Delvolvé, professeur émérite de droit public et membre de l'académie des sciences morales et politiques.

Vous êtes, Monsieur le Professeur, un des publicistes les plus connus de l'époque et votre œuvre en matière de droit administratif fait unanimement référence.

Or l'un des enjeux de notre commission d'enquête est de savoir si l'évolution du droit public a pu contribuer à brouiller la frontière entre sphère publique et sphère privée et notamment si des notions aussi fondamentales que l'intérêt général et le service public ont pu se trouver de plus en plus marquées par des notions issues du droit de la concurrence et de la régulation.

Vous êtes un des pionniers de ce que l'on appelle le droit public de l'économie et votre regard sur le sujet est particulièrement intéressant.

Dans le cadre de cette évolution du droit nous nous intéressons au rôle de la haute fonction publique et des allers-retours que certains de ses membres peuvent faire avec le secteur privé. Nous serons également heureux d'avoir votre point de vue sur cette question.

Monsieur le Professeur, comme vous le savez je dois préalablement à nos échanges vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure en vigueur, M. Pierre Delvolvé prête serment.*

**M. Pierre Delvolvé.** – On constate une transformation importante du rôle de l'État dans l'économie depuis le développement de l'Union européenne et corrélativement à la libéralisation de l'économie, marquée notamment par l'ordonnance de 1986 sur les prix et la concurrence. Après la vague de nationalisation en 1981-1982, puis les privatisations d'abord en 1986 puis en 1993, les modalités de l'action de l'État dans l'économie se sont transformées. Est-ce que le rôle de l'État dans l'économie a pour autant changé ?

Dans la première édition de mon livre, *Droit public de l'économie*, j'indiquais dans un développement sur la police de l'économie, que l'intervention de l'État prenait deux aspects : la prescription et la prestation. Par voie de prescription, les nouvelles modalités ont conduit à changer les modes d'intervention de l'État. D'ailleurs, on ne parle plus de police mais de régulation. La concurrence est une nouvelle préoccupation, une solution de l'activité économique et du rôle de l'État.

La loi organique de 2017 n° 2017-54 du 20 janvier 2017 tend à limiter le développement des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) qui sont des instruments essentiels de l'intervention publique dans l'économie. Cette dernière est remise à une autorité ayant une indépendance par rapport à l'exécutif et le législatif, mais c'est le même type d'intervention. Que ce soit l'autorité de la concurrence, qui est l'héritière du comité, puis de la commission de la concurrence, ou l'autorité des marchés financiers, elles agissent par des solutions pouvant comporter des aspects autoritaires. Elles prennent des actes unilatéraux et réglementaires. Certes, ces derniers sont soumis à une homologation par le ministère des Finances, voire pour l'AMF, sont influencés par les instances européennes. L'autorité de la concurrence a un pouvoir réglementaire, mais prend également des actes individuels. Une injonction est ainsi ce qu'il y a de plus classique en matière de droit administratif. Elles ont également un pouvoir de sanction. On assiste ainsi à un déplacement du pouvoir répressif juridictionnel vers le pouvoir administratif. D'ailleurs, la procédure ressemble à celle applicable devant le pouvoir juridictionnel, notamment en matière des droits de la défense. Plusieurs décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la cour de cassation l'ont rappelé. Ces décisions demeurent toutefois soumis à un contrôle du juge en appel – le tribunal de Paris ou le Conseil d'État.

Il y a ainsi un changement quant aux autorités prenant la mesure, mais pas dans la nature de la décision, ni dans l'instrument de l'autorité étatique.

En outre, on constate l'apparition de mesures nouvelles grâce au « droit souple ». Ces mesures n'ont pas la caractéristique des mesures exécutoires, mais elles esquissent des effets. Je pense notamment aux recommandations, avis, communiqués, voire communiqués de presse de l'AMF ou de l'autorité de la concurrence, soulignant, par exemple, le caractère discutable de certains placements et invitant par ce biais les épargnants à ne pas avoir confiance. Le Conseil d'État, dans une décision du 21 mars 2016, a ainsi indiqué que ces actes – qui classiquement n'étant pas des actes administratifs ne pouvaient faire l'objet de contestations – peuvent faire l'objet de recours car ils peuvent produire des effets sur les personnes, individus et entreprises. Ainsi, il y a des nouveautés dans les modes d'intervention, mais sans nouveauté fondamentale dans la nature même de l'action.

En effet, ce qui est sous-jacent au final est la notion d'ordre public, pas simplement celui visant à prévenir des dégâts, mais un ordre public immatériel, notamment l'ordre public économique. Ce dernier est fondamentalement déterminé par les thèmes que je viens d'évoquer : il y a un ordre public de la concurrence, de la bourse, des marchés financiers. On parle désormais de régulation, pour témoigner des modalités nouvelles de contrôle et d'encadrement. Mais au final, la régulation est du contrôle.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Le développement des AAI et des API ont-elles eu un impact sur le fonctionnement de la fonction publique, sur l'implication de l'État sur l'économie ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Vous abordez cette question sous le seul aspect des AAI et des API. À mon avis, il ne faut pas seulement s’interroger sur les relations entre la haute fonction publique et les AAI, mais également entre la haute fonction publique et les entreprises. J’ai lu vos doutes concernant la participation de la haute fonction publique aux AAI et API, notamment de la part de membres du Conseil d’État. Ainsi, certains membres du Conseil d’État quittent leur institution soit de manière permanente, soit de manière partielle, et dans ce cas, ils restent dans les deux maisons.

Pour moi, lorsqu’ils participent à des AAI, ils ne quittent pas le secteur public, ils ne quittent pas la fonction publique en tant qu’activité. L’actuel président de l’autorité de la concurrence, qui est membre du Conseil d’État, ne change pas d’activité. Certes, il a changé de fonction – il ne juge plus – mais il est une autorité administrative. D’ailleurs, les membres du Conseil d’État sont recrutés pour participer à la haute fonction publique. Vous ne contestez pas qu’un conseiller d’État puisse devenir préfet. Je ne conteste pas qu’il puisse être amené à exercer des fonctions dans une autorité administrative indépendante. En revanche, la question est tout autre pour les entreprises.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le droit public économique n’est-il pas un oxymore ? J’avais cru que le but du droit public est l’intérêt général, l’ordre public étant un sous-produit de l’intérêt général. Or, dans l’économie libérale, comme le soulignait Milton Friedman, la responsabilité sociale de l’entreprise est d’accroître ses profits.

**M. Pierre Delvolvé.** – Ce n’est pas de l’économie dont il parle mais des entreprises.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Comment faire cohabiter l’intérêt général, et l’intérêt des entreprises qui est certes légitime mais tout autre ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Vous présentez une dichotomie selon laquelle, le droit de la puissance publique est au service de l’intérêt général et du bien commun ; et l’économie est au service de l’argent. Pour prendre un exemple littéraire, dans *La femme du boulanger* de Marcel Pagnol, le boulanger arrête de fabriquer du pain car sa femme est partie. C’est pour le village un drame alimentaire et social. On s’organise pour retrouver cette femme afin que le boulanger rallume son four. Certes, le boulanger fait du pain pour gagner de l’argent, mais en même temps il contribue à l’alimentation de la population.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Mais nous ne sommes pas ici dans l’économie libéralisée que nous connaissons aujourd’hui. C’est complètement différent.

**M. Pierre Delvolvé.** – Je ne le crois pas. Les entreprises privées cherchent certes à faire des profits, mais elles contribuent par leur activité à l’intérêt général. D’ailleurs, dans sa décision « Ville de Sochaux » de 1970 au sujet de la déclaration d’utilité publique visant à déplacer la route passant entre les usines Peugeot, le Conseil d’État a jugé la déclaration d’utilité publique conforme, non seulement pour des raisons de sécurité routière, mais également parce qu’elle permettait le développement d’une entreprise importante pour l’économie régionale.

Le rôle de l’État est d’assurer le lien social. Les particuliers, et j’y inclus les entreprises, ont également un rôle à jouer même s’ils ne font pas que cela. Elles contribuent au développement économique, à la création d’emplois, à l’équilibre de la balance des

paiements. Et, si l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts privés, il n'y a pas de rupture absolue entre intérêts privés et intérêt public.

Il reste la question des liens entre les personnes, les agents, les fonctionnaires avec, de manière schématique, le monde des affaires. Ce qui ne va pas aujourd'hui, c'est, dans certains cas, le dévoiement de certaines personnes qui peuvent utiliser l'expérience qu'elles ont eu dans la fonction publique et souvent à haut niveau, pour ensuite passer dans le secteur privé. Il y a deux types de passage dans le secteur privé. Ainsi, il y a de vieilles traditions, à l'image de l'inspection générale des finances où depuis la Troisième République, ses membres occupent des postes importants dans le domaine des assurances et des banques. Personnalisons ces pratiques par un cas typique qui témoigne de la singularité de ce système et de la qualité de la solution. Michel Pébereau, ancien polytechnicien et inspecteur général des finances est entré à la BNP. Il a mené la fusion avec Parisbas et a développé une entreprise qui est aujourd'hui non seulement la première banque française, mais européenne, avec des filiales dans le monde entier. Est-ce que l'intéressé a moins satisfait l'intérêt général et l'économie française en développant la BNP, que s'il était resté dans un bureau de l'inspection générale des finances ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le problème n'est pas que des hauts fonctionnaires terminent leur carrière dans le secteur privé, mais ce sont les allers et retours. Est-ce que ce système risque de fabriquer quelque chose que l'on n'a pas forcément voulu ? Je pense notamment au développement de ces liens dans les zones intermédiaires : AAI, cabinet d'affaires travaillant avec le gouvernement ou l'administration,...

**Mme Christine Lavarde.** – Parmi les personnes travaillant dans les AAI, il y a des agents ne disposant pas forcément du statut de fonctionnaires. Ces personnes sont recrutées sur des contrats de droit privé, en raison de leur connaissance technique du secteur. Elles sont souvent en milieu de carrière. Pour elles se pose alors la question de leur sortie une fois leur contrat arrivé à échéance. Pour les hauts fonctionnaires, il y a toujours une porte de sortie dans leur corps d'origine. Mais que fait-on pour cette population de contractuels de haut niveau qu'utilise le secteur public ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Il faut distinguer deux aspects. D'un côté, on ne peut pas contester le passage de hauts fonctionnaires dans les AAI, car ces dernières sont un démembrement de l'exécutif qui exerce des compétences retirées aux ministères. En revanche, la question est tout autre pour d'autres liens comme les cabinets d'avocats ou d'affaires. On constate une entrée massive dans les cabinets d'avocats de membres des hautes juridictions administratives et financières. Au Conseil d'État, au moins vingt fonctionnaires sont dans cette situation, avec la possibilité de revenir ensuite dans cette institution. C'est inadmissible. Ils doivent être à égalité avec ceux qui ne disposent pas d'un filet de sécurité en cas de non-succès. S'ils souhaitent courir l'aventure, qu'ils le fassent complètement. Récemment, j'ai vu un article d'un membre du Conseil d'État qui portait la double signature : « M. X., conseiller d'État-avocat ». C'est scandaleux. Il y a une question de dignité de l'agent, mais aussi de son institution. Je trouve indigne qu'un conseiller d'État ayant atteint l'âge de la retraite, entre dans un cabinet d'avocat. J'ai en tête un cas spécifique d'un tel conseiller d'État à la retraite, entré dans un cabinet d'affaires. Il avait été nommé membre du jury de l'agrégation de droit public. Il a été confronté à un conflit d'horaires entre une épreuve du concours et un rendez-vous d'affaires. Il a préféré aller à son rendez-vous professionnel.

Cette situation concerne également les hommes politiques en mal d'élection – des anciens ministres, premiers ministres, parlementaires – qui se font recruter pour leur poids

politique, leur carnet d'adresses. Ici aussi il y a une indignité. C'est celle du barreau lui-même qui a admis de les intégrer pour faire valoir leurs relations.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – En quoi ces modifications peuvent-elles avoir un impact sur nos institutions ? Posent-elles un problème sur la décision politique ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Il n'y a pas de mutations juridiques de la fonction publique, mais des mutations comportementaux, sociologiques. Les échanges avec le secteur privé ont toujours existé, mais à des échelles moins importantes. Les conséquences de ces mutations sur le fonctionnement des institutions sont très difficiles à mesurer. Il faudrait procéder à des études de cas, en prenant des modifications de législation sur des points très précis et remonter le processus de décision pour identifier les personnes qui seraient intervenues dans ce dernier. Aujourd'hui, on ne peut le faire que lorsqu'il y a une infraction, par le parquet financier notamment. On ne peut pas se limiter à des impressions. On a des impressions qu'il y a des interactions ; mais il faudrait pouvoir les mesurer.

En ce qui concerne les corps techniques, comme les ingénieurs des ponts et chaussées, ils sont souvent recrutés par des entreprises de travaux publics, de concessions d'autoroutes. Certes, ils vont jouer un rôle d'entrepreneur, mais en même temps, ils construisent des routes, des aéroports, ils favorisent l'économie nationale. Cela ne me choque pas. Certes, ils ont des relations personnelles avec le ministère des transports. Je tiens seulement à rappeler que Michel Crozier indiquait qu'une société, pour ne pas être bloquée, a besoin de rouages entre l'État et l'économie. L'économie n'est ainsi jamais étrangère à l'État.

**M. Jérôme Bascher.** – Peut-être faudrait-il noter dans les fiches de carrières des fonctionnaires les entreprises et les secteurs d'activité dont ils ont eu à connaître. En effet, aujourd'hui, la commission de déontologie n'a pas connaissance de ces éléments sur le moyen terme.

**M. Stéphane Piednoir.** – Il faut mettre en place une traçabilité.

**M. Jérôme Bascher.** – En outre, vous avez dit que l'action de l'État passait par la prescription et la prestation. Or, j'ai l'impression qu'il y a de moins en moins de prescription et de prestation. L'action de l'État se réduit de plus en plus. Avec l'évolution de la société, quel serait le bon ordre public économique ? J'ai l'impression que nous acceptons un certain fatalisme, selon lequel l'État doit se désengager et se démembrer.

**M. Pierre Delvolvé.** – Votre question est malheureusement trop vaste pour y répondre dans le temps qui nous reste. L'ordre public économique qui est maintenu est celui de l'ordre public de la concurrence. L'injonction à ne pas procéder à une concentration est un pouvoir d'État très important.

Toutefois, je ne partage pas votre point de vue sur un recul de l'État du fait de la création des AAI. Ces dernières sont une nouvelle organisation de l'État. Certes, elles ont souvent une personnalité juridique différente de celui-ci mais elles participent aux fonctions de l'État et au maintien de l'ordre. De manière similaire, lorsqu'un préfet prend des mesures, il exerce une autorité au nom de l'État et à la place du ministre.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Toutefois, le préfet peut être écarté de ses fonctions si le ministre le souhaite !

**M. Pierre Delvolvé.** – Ces instances exercent l'autorité de l'État avec plus ou moins d'indépendance. La fonction fondamentale de l'État est d'assurer le lien social, pour assurer la paix. C'est la raison pour laquelle les prestations sont importantes pour garantir l'intérêt général.

Pour ma part, je ne suis pas en faveur du mélange des genres : les individus ne doivent pas détériorer la fonction qui est celle de l'État à laquelle ils sont attachés en tant que fonctionnaire.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Vous évoquez l'ordre public social. Une intervention de l'État est-elle possible sur la hauteur des rémunérations des dirigeants des entreprises ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Ce que vous évoquez est le caractère monstrueux des rémunérations de certains dirigeants ; et je partage votre point de vue. Toutefois, je ne vois pas comment le législateur pourrait intervenir dans un marché mondialisé.

**M. Pierre Cuypers.** – D'ailleurs, on constate que certains sièges sociaux ont été délocalisés dans d'autres États pour des raisons fiscales.

**M. Pierre Delvolvé.** – La France est en concurrence avec d'autres pays. Il faut faire attention aux conséquences économiques, sociales et en termes d'emplois de toute volonté d'épuration.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les États-Unis ont trouvé la solution en imposant leurs nationaux travaillant à l'étranger. Il faut prendre en compte les effets délétères que de telles pratiques peuvent avoir sur la population. Je pense au populisme notamment. Si la première fonction de l'État est le lien social, dans le cas présent ce dernier est chamboulé. Ce n'est pas parce que la question est complexe qu'il faut l'écarter.

**M. Pierre Delvolvé.** – De nombreuses mesures ont déjà été prises. Je pense notamment à la loi du 20 avril 2016 de déontologie renforçant la transparence. Il faut faire attention à l'accumulation de textes. Les lois de septembre dernier de confiance dans la vie publique ont rajouté des mesures. Je pense que nous sommes actuellement plutôt dans une société de défiance à l'égard des hommes politiques, des hauts fonctionnaires. Je pense notamment aux mesures prises pour les lanceurs d'alerte. Il faut faire attention à ne pas transformer tous les Français en corbeau, car cela remettrait en cause le lien social.

Je ne crois pas à l'efficacité de mesures juridiques. Au-delà du droit, il y a le contexte moral et éthique. C'est une question fondamentale relevant de l'éthique des individus. On a multiplié les codes de déontologie. En réalité, ce qu'il faut c'est la confiance dans la morale de la personne.

**M. Benoît Huré.** – Les élus et les hauts fonctionnaires exercent, chacun à leur manière, l'action publique. Les règles que l'on exige des fonctionnaires sont-elles les mêmes que pour les élus ?

**M. Pierre Delvolvé.** – Elles se croisent. Je pense qu'elles devraient être les mêmes.

*La réunion est close à 19h15.*

**Jeudi 17 mai 2018**

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition commune avec Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de *Challenges*, et MM. Vincent Jauvert, journaliste à *l'Obs*, auteur de *Les Intouchables d'État, bienvenue en Macronie* (Robert Laffont, 2018) et Laurent Mauduit, journaliste à *Mediapart***

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Mes chers collègues, nous procédons aujourd'hui à l'audition commune de Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de *Challenges*, de M. Vincent Jauvert, journaliste à *l'Obs*, et de M. Laurent Mauduit, journaliste à *Mediapart*.

Lors de nos premiers échanges dans le cadre de la commission d'enquête nous avons constaté que les défaillances du contrôle des liens entre l'intérêt public et les intérêts privés sont souvent mises en lumière d'abord par les journalistes et qu'il appartient au Parlement de se saisir de ce sujet.

L'ouvrage de M. Vincent Jauvert en est un exemple tout récent. Il a déjà été cité lors de nos auditions précédentes. Il s'inscrit dans la lignée de plusieurs enquêtes publiées au cours des quinze dernières années, notamment celle de Mme Ghislaine Ottenheimer sur l'inspection générale des finances, et il précède d'autres ouvrages, dont celui, je crois, de M. Laurent Mauduit.

Au-delà des cas particuliers et des affaires qui peuvent se retrouver devant la justice, nous souhaitons faire appel à vous pour discuter du système dans son ensemble. La confusion de l'intérêt public et des intérêts privés relève-t-il de quelques cas de dévoiement des principes de la haute fonction publique ou s'agit-il d'un problème plus large, voire d'un changement de conception de ce que doit être le rôle des hauts fonctionnaires ? À l'inverse, n'est-il pas légitime que des hauts fonctionnaires puissent avoir une expérience de l'activité privée, voire s'y reconvertissent ?

Voilà quelques-uns des débats qui nous intéressent.

Je vous propose de vous donner successivement brièvement la parole pour un propos liminaire, puis de passer la parole au rapporteur et aux autres commissaires afin qu'un dialogue puisse s'instaurer.

Je dois cependant préalablement vous demander de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin 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, Mme Ghislaine Ottenheimer, MM. Vincent Jauvert et Laurent Mauduit prêtent serment.*

**M. Vincent Jauvert, journaliste à l'Obs.** – Je vous remercie de votre invitation. Je vais essayer de vous raconter brièvement ce qu'il y a dans mon livre. Selon Emmanuel Macron lui-même, dans son ouvrage *Révolution*, « les hauts fonctionnaires forment une caste bénéficiant d'avantages hors du temps. » Il parlait, comme nous, je pense, essentiellement des grands corps d'État, qui viennent de l'ENA et de Polytechnique.

Pourquoi une caste ? Ils fonctionnent dans l'entre soi, se cooptent, se répartissent les postes les plus importants non seulement dans le public, mais aussi dans des grands groupes privés qui vivent souvent de la commande étatique ou interviennent dans des secteurs très régulés par l'État. Ayant le droit de revenir dans leur corps d'origine pendant 10 ans, ils bénéficient de fait d'un véritable parachute doré, payé par le contribuable.

La nouveauté, depuis quelques années, c'est qu'ils effectuent des allers-retours successifs entre public et privé. C'est très « macronien », me semble-t-il. Auparavant, le pantouflage était plus une récompense pour des fonctionnaires en fin de carrière. Le problème, c'est que, s'il existe une commission de déontologie pour surveiller les départs du public vers le privé, il n'en existe pas pour les mouvements inverses. La première, même si elle fonctionne très mal, a au moins le mérite d'exister.

Ces dernières années, nombre de conflits d'intérêts sont apparus, car ces hauts fonctionnaires ne choisissent pas n'importe quels postes dans le privé. Les transfuges de la haute fonction publique sont lobbyistes ou avocats d'affaires, bref, des postes où ils peuvent monnayer leur carnet d'adresses, mais, surtout, ce qu'ils savent des faiblesses de l'État, ce qui est encore plus gênant. Il en est ainsi des conseillers fiscaux qui viennent de Bercy. Michel Sapin considérait cela comme un scandale.

Il y a une autre nouveauté que j'étudie dans mon ouvrage. Cela me vaut d'être traité de misogynie, alors que tel n'est évidemment pas le cas. Il y a aujourd'hui des couples qui font carrière ensemble. La raison, en soi positive, c'est qu'il y a de plus en plus de femmes à l'ENA. Leurs enfants entrent aussi parfois dans le moule, ce qui fait que des familles entières font des carrières en parallèle dans le même domaine, mais simultanément dans le public et le privé. Cela commence à poser des problèmes, mais je n'ai aucune idée de la façon de les régler.

Le scandale, c'est qu'ils ne sont presque jamais sanctionnés lorsqu'il y a des abus, des fautes. Je cite un certain nombre d'exemples dans mon livre. Non seulement ils ne sont pas sanctionnés, mais ils sont souvent promus ailleurs. C'est le fonctionnement des corps qui veut cela, mais c'est absolument anormal.

Selon Mme Lebranchu, ces super hauts fonctionnaires jouissent souvent d'un pouvoir supérieur à celui des ministres. Il suffit d'écouter certains ministres se plaindre des pouvoirs du vice-président du Conseil d'État ou du Secrétariat général du Gouvernement. Ces personnes sont capables de s'opposer dans la pratique à la volonté politique.

Enfin, il y a le problème des rémunérations de ces fonctionnaires, qui sont, pour 600 d'entre eux, supérieures à celle du Président de la République. Je ne sais pas si c'est bien ou mal. En tout cas, le système manque totalement de transparence. On m'a donné ces éléments de manière confidentielle, ce qui, là encore, est totalement anormal.

**Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de *Challenges*.** – J’ai hésité à accepter cette invitation, parce que mon livre date de 2004. Pourtant, je me suis dit que, hélas, pas grand-chose n’avait changé depuis.

Je n’ai pas d’exemples aussi précis qu’en 2004, lorsque j’avais pu décrire minutieusement la façon dont M. Pinault avait racheté la FNAC, qui était très révélatrice de l’endogamie existant entre une petite élite administrative et les conseils d’administration.

Les choses n’ont pas beaucoup changé, même si, en surface, il y a des commissions de déontologie. Je dirai même que la situation a empiré à cause des allers-retours décrits par Vincent Jauvert. À chaque fois, on élargit un peu son carnet d’adresses et on grimpe aussi dans la hiérarchie.

Est-ce une dérive ou des cas isolés ? Un peu des deux. La dérive, c’est le constat que plus de 40 % de l’élite administrative, à savoir l’IGF, travaille dans le privé. Quel exemple donne-t-on à l’administration ? On m’a toujours appris que les chefs devaient donner l’exemple. Il faut peut-être se poser des questions sur la finalité de ce corps.

On me dit qu’il y a des grandes écoles partout. J’ai la chance de bien connaître Harvard. Dans la *law school*, qui regroupe l’élite du pays, il y a 1 800 élèves par an, donc on ne retrouve pas du tout la même promiscuité qu’en France, où quelques dizaines de personnes dirigent la banque et la finance. Autant dire que, lorsque se présente un problème, il est réglé très en amont et personne n’en entend parler.

Comment voulez-vous que les Français acceptent cela ? Maintenant, il y a aussi des cas isolés. Il y aura toujours des gens qui ne se comportent pas bien. Cependant, il faut les sanctionner, ce qui n’est pas toujours le cas. À mon sens, ce phénomène provoque une asphyxie de la vie politique.

J’ai rencontré Xavier Musca, qui se réjouissait du fait que la V<sup>e</sup> République était comme une dictature romaine. Ce sont les sachants, qui dictent la politique sur les sujets importants. Songez qu’il y a trois inspecteurs des finances au cabinet de M. Darmanin, deux au cabinet de M. Le Maire et un chez Mme Buzyn. Il y en a à l’Élysée, à Matignon, bref, ils supervisent le respect de la doxa à tous les niveaux. Il y a aussi ceux que je nomme les sous-hommes, les inspecteurs du Trésor, qui sont des sous-inspecteurs des finances, mais qui ont le même corpus intellectuel. Ces gens-là n’ont absolument aucune dimension politique.

Quand M. Ruffin critique la réforme de la SNCF, qui ne parle ni d’écologie ni d’aménagement du territoire, il a raison.

Il y a aussi un impact sur la gestion du pays. Lors de la mise en œuvre de la RGPP, M. Faugère, alors directeur de cabinet de M. François Fillon, Premier ministre, m’avait dit qu’il avait rencontré nombre de fonctionnaires extrêmement compétents et dévoués au service public qui n’avaient aucune possibilité de monter, bloqués qu’ils étaient par de jeunes énarques qui prenaient les postes un an ou deux, donc pas assez longtemps pour acquérir une véritable expertise et bien connaître leur administration. On passe donc à côté de véritables talents.

Enfin, il y a un impact sur la nature de notre capitalisme. En Allemagne, les chefs d’entreprise connaissent leur cœur de métier et savent développer leur entreprise. Les

inspecteurs des finances ne savent faire que de l'acquisition externe pour doper le chiffre d'affaires, donc ils amplifient les dérives du capitalisme financier.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

**M. Laurent Mauduit, journaliste à *Mediapart*.** – Cela fait 40 ans que je chronique la vie du ministère des finances. J'ai le sentiment que nous vivons une période grave. Il y a eu des périodes dans l'histoire de notre République, où des grands républicains ont soulevé cette question : la République a-t-elle les hauts fonctionnaires qui correspondent à ses valeurs ? C'est le combat que mène en 1848 Hippolyte Carnot, qui posera la question de l'égalité d'accès aux carrières publiques. Le radical Jean Zay posera la même question sous le Front populaire. Dans ses notes écrites en prison à Riom, il aura un regard très sévère sur le comportement de la haute fonction publique dans ces années-là. C'est aussi le débat qui a cours à la Libération. Lors de la création de l'ENA, il fut question de la suppression de l'inspection générale des finances. Si cette idée, à l'époque, chemine, c'est parce qu'il y a toujours cette même méfiance à l'égard de la haute fonction publique.

Vous connaissez la fameuse formule de Marc Bloch dans *L'Étrange défaite* : « À une monarchie, il faut un personnel monarchique. La démocratie tombe en faiblesse, pour le plus grand mal des intérêts communs, si ses hauts fonctionnaires ne la servent qu'à contrecœur ».

J'ai le sentiment que nous sommes dans cette situation. Notre haute fonction publique ne correspond plus aux valeurs de la République. Pourquoi dis-je cela ? Mes confrères ont pointé toute une série d'évolutions sur lesquelles je ne reviendrai pas, ou alors rapidement. Dans les années 80 et 90, c'est la vague des pantouflages, mais pas seulement. Je vous fais observer qu'une partie des hauts fonctionnaires, à la faveur des privatisations, se sont formidablement enrichis. Rappelons-nous les mots de Benjamin Constant : « Servons la cause et servons-nous ! »

Prenez le secteur bancaire actuel résultant des privatisations des années 80-90 : il est dirigé uniquement par des inspecteurs des finances, qui se cooptent depuis 30 ans. On a connu une sorte de hold-up de l'oligarchie de Bercy sur le cœur du CAC40. Il y a en France, à côté du capitalisme familial, un capitalisme oligarchique qui vient de Bercy, et qui révèle cette porosité entre le public et le privé.

Ensuite, il y a eu le mouvement inverse : après les pantouflages, les rétropantouflages. Tous les conflits d'intérêts sont possibles, car aucune commission de déontologie n'intervient dans ce cas.

Le cas le plus emblématique est certainement Alexis Kohler, actuel secrétaire général de l'Élysée, sur qui *Mediapart* a longuement enquêté. Le plus grave est sans doute l'impact sur les politiques publiques. Quelle que soit la qualité des hommes, quand le gouverneur de la Banque de France vient de BNP-Paribas, quand le directeur général de la CDC vient de Generali, pensez-vous que cela n'a aucun impact sur la gestion publique ? BNP-Paribas ayant mené un combat contre la déréglementation du livret A, le gouverneur de la Banque de France peut-il défendre une autre position, c'est-à-dire mettre en avant les missions d'intérêt général du livret A liées au financement du logement social ?

Quand le conseiller financement de l'économie du cabinet de Matignon sous l'ancien quinquennat vient de BPCE, avant d'y retourner une fois sa mission terminée,

pensez-vous honnêtement qu'il aura proposé au Premier ministre une partition hardie des banques pour coller au programme socialiste ? Il ne va pas s'amuser à démembler son possible futur employeur.

Quand le haut fonctionnaire chargé de défendre la taxe Tobin à Bruxelles est ensuite embauché par la Fédération bancaire française, pensez-vous qu'il s'est véritablement battu pour instaurer ladite taxe ?

Jacques Chirac, en 1995, a fait campagne contre la pensée unique, s'en prenant à Jean-Claude Trichet, alors gouverneur de la Banque de France. On l'a traité de démagogue ; je pense pour ma part qu'il était très lucide.

En 1965, Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des finances, crée la direction de la prévision, un instrument d'éclairage pour les politiques. Parmi les hauts fonctionnaires, il y a des gens de droite, des socialistes et des communistes. Ils créent le premier logiciel de prévision macroéconomique, le modèle zogol, qui est la contraction de Herzog et de Olive, deux communistes. À l'époque, quand des hauts fonctionnaires sont sollicités par le ministre pour faire une note pour l'éclairer, ils ne sont pas toujours d'accord et présentent alors au ministre plusieurs options. Cela contribue à éclairer et à réhabiliter le politique, qui a le choix entre différentes solutions techniques possibles et peut arbitrer. Maintenant, qu'elle soit de droite ou de gauche, toute la haute fonction publique pense pareil. Il n'y a aucun débat. Thomas Piketty a été découvert grâce à la direction de la prévision. Cela ne serait plus possible, d'autant que la direction de la prévision a été avalée par la direction du Trésor. La finance a mangé la macroéconomie. La direction du Trésor ne sait pas parler d'échéances au-delà de 6 mois. Certains considèrent même que la direction du Trésor est un danger pour notre démocratie.

Je reprends pour ma part l'expression de tyrannie de la pensée unique de Bercy, qui s'emboîte avec la doxa de Bruxelles.

Enfin, cette prise de pouvoir de la haute fonction publique répond à la crise du politique. Pardon de vous le dire, mais j'ai le sentiment que, plus les politiques sont devenus faibles, plus leurs visions du monde se sont rapprochées, plus la haute fonction publique a pris de la force. L'élection de Macron en est la parfaite illustration. C'est comme si les fermiers généraux ont considéré que le roi était tellement nul qu'il fallait prendre sa place. Nous avons vécu l'émergence d'une oligarchie extrêmement puissante, qui se nourrit de l'extinction de la vision du monde politique, de la crise de la droite et de la gauche.

Je pense que cet état des lieux devrait amener à un grand débat public sur la pertinence de la formation des hauts fonctionnaires.

J'ai beaucoup travaillé sur l'inspiration intellectuelle qui a conduit à la création de l'ENA. J'ai appris énormément de choses, et je pense que le grand combat des républicains pour garantir l'égalité d'accès à la fonction publique a été détourné par la création de l'ENA. Je pourrai vous expliquer pourquoi j'ai ce jugement si sévère sur les effets très pernicieux de cette institution.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Je vous remercie. La parole est à M. le rapporteur, Pierre-Yves Collombat, à l'origine de la demande de création de cette commission d'enquête.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Je vous remercie de votre présence. Si nous sommes là, c'est que chacun d'entre vous a précédemment contribué à secouer le grelot. Au-delà de ce qui est visible, quelles sont les lignes de force ? Qu'est-ce que cela signifie en profondeur ?

Lorsque l'on s'inquiète de l'inflation du phénomène, on nous rétorque que c'est marginal ou que ce n'est pas nouveau. Bref, le sujet n'est pas pris au sérieux. Regardez le rapport de l'Assemblée nationale sur les problèmes déontologiques où l'on met sur le même plan l'instituteur qui ouvre une pizzeria et M. Villeroy de Galhau.

Peut-on dire que le phénomène actuel a des caractéristiques qui le distinguent du traditionnel pantouflage ? Que peut-on dire de cette amplification ? Est-ce que l'on se trompe ?

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Quand on a identifié une maladie, qu'on ne la soigne pas et qu'elle devient chronique, c'est problématique. Le pantouflage en soi n'est pas un problème, mais, autrefois, les différences de salaires n'étaient pas aussi énormes qu'actuellement. Aujourd'hui, on cumule les avantages du public et du privé, autrement dit les privilèges de l'ancien monde et ceux du nouveau monde.

Je suis d'accord avec Laurent Mauduit, il y a un problème de respiration. Comment voulez-vous qu'une démocratie fonctionne quand ce sont les mêmes qui décident, qui alertent, qui sanctionnent et qui conseillent ? Je le répète, il y a une trop forte endogamie. Une démocratie doit avancer grâce à la confrontation de pensées diverses.

Je suis d'accord pour dire que tous les organismes placés auprès du Gouvernement pour le conseiller obéissent aux mêmes schémas. Le conseil d'analyse économique créé par Jospin était, lui, un peu plus divers, avec des profils économiques variés.

Pour revenir à Harvard, les étudiants qui arrivent ont déjà choisi leur métier dans la fonction publique et ils suivent les cours correspondant à la spécialité choisie (urbanisme, diplomatie, économie). Cela fait d'eux des fonctionnaires tout à fait compétents. À l'ENA, c'est un peu le hasard qui détermine les affectations. En plus, les fonctionnaires ne restent pas en poste assez longtemps pour acquérir une véritable expertise. La première chose qu'a faite Édouard Philippe en arrivant au Conseil d'État, c'est de se demander où il pourrait atterrir politiquement. Cela n'est pas sain.

La formation de nos hauts fonctionnaires est à revoir, en mettant l'accent sur le choix des métiers, sur la formation permanente et sur la diversité des formateurs.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Pensez-vous qu'il y a une accélération du phénomène ? Les pantoufflages sont-ils plus précoces, avec plus d'allers-retours ?

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Oui, on part beaucoup plus tôt. Les entreprises ont besoin de jeunes rompus aux nouvelles technologies de l'information.

**M. Vincent Jauvert.** – Le phénomène, en quantité, n'est pas marginal, notamment à l'inspection générale des finances, mais, aujourd'hui, je crois que le problème se pose plus pour le Conseil d'État, où les fonctionnaires font fréquemment des allers-retours. Il y a aussi le corps des mines, qui est très touché.

Mais l'exemple le plus flagrant vient d'en haut, avec le Président de la République et son Premier ministre. C'est la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République que le Président de la République vient de la haute fonction publique et a fait un séjour dans une banque d'affaires, où l'on atterrit le plus souvent pour monnayer son carnet d'adresses. Idem pour le Premier ministre, conseiller d'État qui a été avocat d'affaires puis lobbyiste.

**M. Laurent Mauduit.** – Les statistiques sont sur la table. L'historienne de Bercy, Nathalie Carré de Malberg, a fait un travail formidable sur le sujet.

Ce qui m'apparaît très nouveau, c'est l'effacement presque total de la frontière public-privé, avec l'inflation des rétropantouflages.

Regardez la situation aujourd'hui : le Chef de l'État ; son secrétaire général, j'y insiste, qui a siégé pour le compte de l'État dans une entreprise publique sans dire qu'il était par ailleurs lié familialement au principal client de cette entreprise ; le directeur de cabinet et le directeur adjoint de cabinet du ministère des finances.

Cette porosité a deux effets ravageurs, me semble-t-il : le désespoir des fonctionnaires en place qui constatent que le salut ne peut venir que d'un séjour dans le privé ; un mélange des genres et des conflits d'intérêts très nuisibles.

Qu'est-ce que le service public s'il n'y a pas une distinction ou une singularité à servir l'intérêt général ? Si vous posez la question à des hauts fonctionnaires aujourd'hui, vous sentirez poindre chez eux un certain trouble.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Un problème lié est celui du traitement. On nous parle de déontologie, mais n'est-ce pas surtout un problème structurel ? L'État prescripteur est devenu régulateur, ce qui a ouvert une zone intermédiaire assez trouble. La confusion des rôles qui s'ensuit est telle qu'on ne sait plus qui fait quoi, ni quel maître on sert ; quant aux AAI, on ne sait pas trop à quel genre elles appartiennent... C'est une des raisons du foisonnement de tels cabinets. Sur le cas de la Banque de France, j'avais posé une question au Gouvernement, et l'on m'a répondu que l'intéressé se déporterait de toute question liée à BNP Paribas. Mais le problème est plus large, me semble-t-il.

**M. Laurent Mauduit.** – Vous avez raison, et vous pointez un vrai manque dans notre législation : il n'y a pas de déontologie pour le rétro-pantouflage. En 2000, lorsque le ministre des Finances Laurent Fabius prend comme directeur de cabinet Bruno Crémel, un inspecteur des finances qui travaillait à la Fnac, il diffuse une note de service demandant à ce qu'aucune note relative à la grande distribution ne lui soit communiquée. Michel Sapin fit de même pour Thierry Aulagnon, qui venait de la Société générale, alors même que celle-ci était en contentieux fiscal. Pour Alexis Kohler, aucune circulaire de ce type n'a été diffusée. Pis, il a siégé au conseil de STX ! Il n'y a aucune règle : c'est gravissime.

**M. André Vallini.** – On parle beaucoup de l'IGF et moins du Conseil d'État. Je vous renvoie sur ce point à un texte du blog de Paul Cassia, que j'ai lu ce matin. Je partage vos constats, à la fois désespérants et exaspérants. Que faire ? Pensez-vous qu'on puisse aller jusqu'à interdire totalement les départs dans le privé depuis les grands corps ? Le Conseil constitutionnel ne s'y opposerait-il pas pour protéger la liberté individuelle ? Pour éviter les tentations, ne faudrait-il pas accroître massivement les traitements des hauts fonctionnaires ? La commission de déontologie fonctionne, mais ne pourrait-on envisager une commission

examinant les cas de retour dans le public ? Quels pourraient être les critères pour interdire de tels retours ?

**M. Vincent Jauvert.** – Il me semble difficile d’interdire les départs dans le privé. Il serait plus simple de supprimer les grands corps. Supprimez le classement de sortie de l’ENA, et vous aurez résolu une grande partie du problème ! M. Sarkozy l’avait d’ailleurs compris, et avait pris un décret, mais le Conseil constitutionnel s’était autosaisi – chose rare – pour le retoquer.

**M. André Vallini.** – Marylise Lebranchu a essayé aussi...

**M. Vincent Jauvert.** – Pour se heurter à une incroyable mobilisation – au moment même des attentats du 13 novembre... Bien sûr, il ne faut pas supprimer les fonctions, mais nous devons cesser de faire de leurs titulaires des princes de la République, ce qui n’existe nulle part ailleurs dans le monde. Quant aux salaires, ceux qui doivent gagner beaucoup d’argent dans le privé sont déjà partis. Et ceux qui sont restés ne sont pas si mal payés... Dans leur esprit, ceux qui sont dans le privé continuent à servir l’intérêt général, d’ailleurs – tout en se goinfrant au passage. Il est vrai qu’on leur a appris qu’ils étaient les dépositaires de l’esprit public... Sur la déontologie, il faudrait reprendre les propositions du Sénat et créer une haute autorité, dirigée par des magistrats dotés de réels pouvoirs d’investigation, pour contrôler les départs et les retours.

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Il faut aussi des règles très strictes pour qu’après un certain temps dans le privé, on doive démissionner de la fonction publique.

**Mme Christine Lavarde.** – De telles règles existent : la limite est de dix ans.

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – C’est trop. Ils ont déjà le temps d’avoir fait fortune ! Un an suffirait. Puis, il faut prendre le mal à la racine en réhabilitant la notion de compétence et de métier. Actuellement, notre super-élite prétend savoir tout faire : vendre des livres, de la moutarde, des avions... Mais comme ils ne comprennent pas ce qui se passe en-dessous, beaucoup leur passe au-dessus de la tête. La formation, à l’ENA, doit être moins généraliste : la préfectorale, la diplomatie, l’inspection des finances sont des métiers bien différents. Et notre pays est très en retard en matière de formation continue des fonctionnaires et de passage de la territoriale à la fonction publique d’État.

**Mme Maryvonne Blondin.** – La définition de l’intérêt général renvoie à celle de la formation. La démocratie ne peut pas respirer, avez-vous dit. C’est juste : il suffit de voir l’omniprésence de la promotion Voltaire.

**M. Jérôme Bascher.** – Elle est à la retraite !

**Mme Maryvonne Blondin.** – De la promotion Senghor, alors. Deux membres du cabinet du ministre de l’Éducation nationale, qui étaient en charge du numérique, sont partis chez Google, alors qu’il y a un dossier fiscal en cours. C’est révoltant.

**M. Jérôme Bascher.** – Les personnes en question étaient contractuelles. La précision a son importance.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Ils imposaient des règles aux établissements scolaires ! J’ai du mal à comprendre.

**M. Laurent Mauduit.** – Les moyens de la commission de déontologie sont très faibles, et elle n'a aucun pouvoir d'investigation : elle doit croire ce qu'on lui dit. Si un haut fonctionnaire omet de lui signaler certains intérêts familiaux, elle n'a aucun moyen de les découvrir. La dernière loi, en 2016, a légèrement renforcé ses pouvoirs : elle peut désormais demander un document à l'administration d'origine. Pour le reste, elle doit faire confiance. Je connais des fonctionnaires, d'ailleurs, qui ont passé outre son refus.

Le parcours intellectuel qui a conduit à la création de l'ENA n'est pas, comme on croit, la volonté de démocratiser le recrutement des grands corps : l'inspirateur de Michel Debré fut un professeur de droit, Joseph Barthélemy, qui, dans *Le peuple et l'expert*, explique que le peuple ne sait pas ce qui est bon pour lui. Il finira, d'ailleurs, Garde des Sceaux sous Vichy...

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Même remarque pour Sciences-Po.

**M. Laurent Mauduit.** – En effet. La rétraction de la pensée qu'on observe à Bercy est préoccupante, alors qu'on aurait besoin de fonctionnaires divers et originaux. Pourquoi un agrégé de lettres ne serait-il pas compétent ? Et pourquoi sélectionner les élites publiques à vingt ans, sur une seule formation ? M. Bayrou, en 2007, proposait de calquer le modèle de l'École de guerre en créant un établissement qui sélectionnerait les meilleurs éléments une fois la trentaine venue, après qu'ils ont fait leurs preuves. Nous voulons des fonctionnaires capables de dire non – d'ailleurs, François Bloch-Lainé explique qu'il faut savoir parfois tenir tête à son ministre ! Pour cela, il ne faut pas des petits hommes gris tous semblables, mais une fonction publique diverse, c'est-à-dire l'inverse de ce que nous connaissons aujourd'hui.

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – À la *Kennedy School* d'Harvard, les étudiants ont la trentaine...

**M. Jérôme Bascher.** – Comme à l'Insead en France.

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Non, ce n'est pas un MBA. Le problème est justement qu'en France on fait l'ENA pour gagner de l'argent. La *Kennedy School* propose toutes une palette de cours, de la statistique au *leadership* en passant par la stratégie géopolitique, et les étudiants y assistent parce qu'ils ont une vraie vocation. À l'inverse, au séminaire de questions sociales de l'ENA auquel j'avais assisté, conduit par le DRH de Renault, on présente une boîte noire comportant tout ce qu'il faut avoir lu sur la question, et le meilleur est celui qui a tout surligné et tout appris par cœur, et non le plus apte à résoudre des cas donnés. Résultat : une formation monolithique et non pertinente.

**M. Vincent Jauvert.** – Vous connaissez tous l'Institut national des études territoriales (INET), qui pourrait remplacer l'ENA. Il forme des personnes formidables, qui n'ont pas d'emploi à vie, et gèrent tout de même des collectivités employant dix ou quinze mille salariés. Or ces personnes ne deviennent jamais directeurs d'administration centrale ! On se demande bien pourquoi. La formation à l'INET repose justement sur des études de cas et sur des stages, et donne d'excellents résultats. Inversement, d'anciens élèves de l'ENA ont compris qu'il y avait des postes intéressants en région, qu'ils commencent à venir occuper – ce qui est plus facile pour eux. Les administrateurs territoriaux n'apparaissent guère dans la sphère publique alors qu'avec la décentralisation, ils font l'essentiel du travail...

**Mme Christine Lavarde.** – Je ne partage pas votre analyse, qui me semble focalisée sur l'ENA et les trois grands corps que sont l'IGF, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Vous oubliez que dans ces trois institutions travaillent aussi des hauts fonctionnaires issus d'autres corps, qui ne sont pas passés par l'ENA et apportent des compétences techniques en même temps qu'une certaine diversité. Avant d'entrer dans ces corps techniques, autrefois, les fonctionnaires passaient une année en entreprise. Une réforme de la scolarité a supprimé ce stage. N'est-ce pas une régression ?

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Je n'aime pas les généralités. Un profil, cela se construit. Pour s'occuper de fiscalité, il peut être utile de passer six mois dans les services financiers d'une entreprise. Mais pour s'occuper d'éducation ? Vous parliez de diversité : formidable ! Mais ce ne sont pas ces fonctionnaires qui sont intégrés à la petite oligarchie où tous se connaissent et s'entre-aident. C'est ainsi que le gouverneur de la Banque de France en arrive à défendre une banque qui a fauté pour maintenir la position française sur la place européenne. Croyant incarner l'intérêt général, il oublie qu'il a un rôle de contrôleur.

**M. Victorin Lurel.** – J'ai fait l'INET ; la moitié de la scolarité se passe à l'ENA, dont la culture domine d'ailleurs. Il y a une asymétrie, que j'avais tenté en vain de corriger : un fonctionnaire d'État peut facilement passer dans la fonction publique territoriale, mais l'inverse n'est pas vrai. Pour un administrateur territorial, il faut un décret en Conseil des ministres. Les administrateurs territoriaux luttent pour que l'INET ne soit pas absorbé par l'ENA. La grille de rémunération n'est pas respectée dans les AAI ou les opérateurs. La financiarisation a fait bondir les rémunérations privées. Nous-mêmes, parlementaires, sommes adossés à la grille de la fonction publique.

**M. Jérôme Bascher.** – Sans les primes !

**M. Victorin Lurel.** – Celles-ci sont un maquis, un continent inexploré... Et la presse a davantage de moyens d'investigation que le Parlement. Je m'occupe du compte d'affectation spéciale pour les privatisations : il est difficile d'obtenir toutes les informations. Pour la privatisation de la Française des Jeux, par exemple, le conseil est un ancien du Trésor... Partout, l'entre-soi et l'endogamie. Cela a peut-être toujours été ainsi depuis Louis XIV, mais c'est une petite élite qui s'autorégule...

**M. Vincent Delahaye, président.** – Quelle est votre question ?

**M. Victorin Lurel.** – Ne pourrait-on pas limiter les rémunérations ? François Hollande l'a fait, et députés et ministres ont vu leurs indemnités baisser. On pourrait fixer un écart maximal : de un à vingt, par exemple. Quant au délai de dix ans, peut-on le réduire ? Des astuces permettent de le prolonger, de surcroît.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous avons déjà abordé ce sujet.

**M. Vincent Jauvert.** – En matière de rémunération, il importe de vérifier les montants alloués aux numéros deux, trois, et même jusqu'à quatorze ou quinze ! À la SNCF, Mme Parly gagnait 56 000 euros par mois, soit bien plus que le PDG. La loi ne s'applique qu'aux présidents ! Aux échelons immédiatement inférieurs, les payes sont considérablement plus hautes. Et ces informations sont publiques – mais pas pour les administrations.

Jusqu'en 2007, lorsqu'un fonctionnaire partait en détachement, sa rémunération globale ne devait pas augmenter de plus de 15 %. Ce plafond a été supprimé par la RGPP !

**M. Jérôme Bascher.** – Il n’a jamais existé.

**Mme Christine Lavarde.** – C’était une règle tacite.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous vérifierons.

**M. Vincent Jauvert.** – Désormais, les salaires peuvent doubler... Mme Girardin avait voulu limiter à zéro le temps de disponibilité : ce fut comme si elle avait voulu transformer le pays en régime communiste.

**M. Philippe Pemezec.** – Je suis sous le choc après la lecture de votre ouvrage. On a envie d’aller voir le juge et d’invoquer l’article 40 pour qu’il s’autosaisisse. Élu local, j’ai géré une mairie pendant des années et je vois bien comment la démocratie est remise en cause par la concentration des pouvoirs au niveau central. L’arrogance de la technocratie, qui veut exercer une véritable dictature, n’est pas saine pour notre pays. L’affaire Fillon a montré que Mediapart pouvait être un auxiliaire de la Justice. On s’étonne que les procureurs ne se soient pas emparés de vos révélations. Il faut aller plus loin encore pour réhabiliter le politique.

**M. Laurent Mauduit.** – On a parfois l’impression de donner des informations importantes, qui restent sans aucun effet. Ainsi, de nos révélations sur Alexis Kohler, qui a caché à la commission de déontologie ses intérêts familiaux. Mais ce n’est pas à nous de qualifier les faits...

**Mme Josiane Costes.** – Un récent rapport sénatorial a fait quelques préconisations sur la commission de déontologie : d’abord, la saisir des cas de rétro-pantouflage ; puis, la fusionner avec la HATVP ; enfin, publier ses décisions en les anonymisant – les refus sont, de toutes manières, peu nombreux. Verriez-vous d’autres pistes de réforme ? Pour l’instant, ce rapport est resté sans suite.

**M. Laurent Mauduit.** – Il nous est très difficile de vérifier les déclarations à la commission de déontologie. Le seul moyen est de consulter son rapport annuel ; encore n’y figure-t-il qu’un résumé, qui ne mentionne pas d’éventuelles conditions restrictives. Nous en sommes parfois à devoir saisir la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA)... La transparence manque cruellement.

Et la commission de déontologie doit se voir attribuer des moyens d’investigation, puisqu’elle se prononce sur le fondement des faits qu’elle connaît, sans pouvoir tenir compte de ses doutes.

**M. Vincent Jauvert.** – J’ajoute que cette commission est présidée par un membre des grands corps... Pour ma part, je ne vois pas pourquoi il faudrait anonymiser les décisions. Les réserves, surtout, doivent être publiques. Enfin, il faut prévoir des sanctions. Avez-vous auditionné les membres de la commission ?

**Mme Josiane Costes.** – Oui.

**M. Vincent Jauvert.** – Le rapport de la commission d’enquête de l’Assemblée nationale présidée par Olivier Marleix dit la même chose que vous.

**M. Laurent Mauduit.** – Dans le rapport annuel de la commission de déontologie de la fonction publique, les avis sont anonymisés, pourtant il suffit de saisir la CADA pour

obtenir les noms car il s'agit de documents d'intérêt public. Tous les avis devraient donc être publics.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – On a l'impression que la fonction publique a subi de plein fouet l'évolution du secteur privé. Tout d'abord, l'explosion des rémunérations dans le privé rend le pantouflage très attractif. Ensuite, de même que dans le privé la progression en interne est devenue rare, l'INET forme des administrateurs territoriaux qui, dès leur sortie de l'école, sont amenés à exercer immédiatement des fonctions de management dans des collectivités territoriales, encadrant des agents, qui disposent d'une ancienneté et d'une bonne expérience de terrain. Les administrateurs, nommés pour trois ans et sachant qu'ils vont partir, se sentent souvent obligés à leur arrivée de lancer une réforme et ne s'intéressent pas forcément aux personnes qu'ils dirigent. Ne serait-il pas judicieux de s'interroger sur le recrutement en développant fortement le 3<sup>e</sup> concours, qui est ouvert à des personnes disposant déjà d'une expérience professionnelle, afin d'éviter que la formation initiale ne serve à perpétuer un moule et permette à des personnes aux parcours divers d'accéder à des postes de responsabilité ?

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – En dépit des tentatives de réforme de l'ENA, on sent bien que cela bloque ! Jamais on ne s'est attaqué au cœur du problème qui est celui de la diversité du recrutement et de la formation, essentiels pour garantir la respiration de la fonction publique. Jean-Pierre Jouyet qualifie l'ENA de *Sputnik* : il suffit d'y entrer pour être immédiatement propulsé aux plus hauts postes...

Plus que de grandes réformes, je crois que ce pays a plutôt besoin d'une bonne gestion. Par exemple, certaines collectivités territoriales font appel à des chasseurs de têtes pour recruter de bons directeurs des ressources humaines ou des finances dans le privé. Les résultats sont là. Voyez le redressement de la ville du Havre, obtenu sans remettre en cause les droits des fonctionnaires. On peut toujours faire des réformes symboliques, supprimer le statut des cheminots, mais si l'on ne change pas le mode de gestion, peu de choses évolueront ! Enfin, il est aussi essentiel de recruter des personnes motivées. Lorsque 40 % de l'élite de la haute fonction publique part dans le privé, c'est qu'il y a un problème...

**M. Laurent Mauduit.** – Je crois au contraire qu'une réforme est nécessaire, même si je partage le constat au fond. L'ENA est une spécificité française. Le général De Gaulle expliquait en 1959 que l'ENA devait former des hauts fonctionnaires pour accompagner la mise en place des nouvelles institutions qu'il souhaitait. L'ENA forme donc une fonction publique destinée à travailler dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, dans un régime autoritaire, centralisé. Le regard que l'on porte sur la formation des fonctionnaires est donc lié au regard que l'on porte sur la démocratie.

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – Je suis d'accord !

**M. Laurent Mauduit.** – L'ambition qui accompagnait la création de l'ENA en 1945 a été dévoyée. Lors des débats parlementaires en 1945, certains réclamaient déjà la suppression de l'Inspection générale des finances. Quelle est son utilité en effet pour l'État, sinon de produire des rapports destinés à alimenter les archives de Bercy... En revanche elle sert de vivier de recrutement aux entreprises du CAC 40. Pour l'État c'est un corps conservateur, au sens étymologique du terme.

**M. Jérôme Bascher.** – La commission de déontologie de la fonction publique devrait être informée des rémunérations perçues par les fonctionnaires qui partent dans le

privé dans leur nouveau poste. Dans les cas de retours dans le public, elle devrait aussi connaître les fonctions et les sujets qu'ils ont eu à traiter dans le privé.

J'aime beaucoup le modèle de l'École de guerre. L'ENA devrait s'en inspirer. Plutôt qu'être une école de formation initiale, dans laquelle on entre à 23 ans sans expérience, elle devrait plutôt sélectionner et former les meilleurs fonctionnaires disposant déjà d'une expérience pour qu'ils intègrent les grands corps et ou exercent les plus hauts postes. Cela aurait aussi l'avantage de contraindre les lauréats à signer un nouvel engagement contractuel de dix ans au service de l'État. L'enjeu n'est donc peut-être pas de supprimer les grands corps mais de modifier les conditions d'accès. On peut être colonel de gendarmerie en sortant de l'École de Guerre, ou sans avoir fait l'École de Guerre mais la carrière n'est pas la même.

Enfin comment assurer la diversité des avis adressés aux ministres pour les éclairer en évitant la pensée unique si le recrutement est endogame ? Le problème a été accru avec la fusion de directions qui avaient chacune leur spécificité au sein d'une grande Direction du Trésor : celle de la prévision et de l'analyse économique, celle du Trésor et celle des relations économiques extérieures.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Quelles sont à vos yeux, en conclusion, les principales mesures que vous préconiseriez pour limiter les effets pervers des allers-retours entre le public et le privé ?

**Mme Ghislaine Ottenheimer.** – L'ENA devrait être une école d'application et non plus de formation initiale. Il s'agit d'éviter qu'elle ne soumette des élèves, sans recul, au même moule. Il faudrait aussi élargir le recrutement à l'entrée en favorisant des personnes disposant déjà d'une expérience professionnelle. La question du classement de sortie doit aussi être posée. Est-il normal que quelqu'un qui a envie de travailler dans la diplomatie ne puisse le faire à cause de son classement ? Je souscris aux propositions qui ont été faites sur la commission de déontologie. Celle-ci doit voir ses prérogatives et ses moyens étendus, sa composition diversifiée. Enfin, point marginal sans doute – mais ne dit-on pas que c'est par la tête que le poisson pourri ? –, est-il normal que l'on rejoigne l'IGF pour devenir dirigeant du CAC 40 ?

**M. Vincent Jauvert.** – Vous avez évoqué la mise en disponibilité. La question du détachement devrait aussi être posée. Mme Parly était détachée à la SNCF et elle gagnait 450 000 euros par an, plus que son président ...

**M. Jérôme Bascher.** – La SNCF est un établissement public et commercial.

**M. Vincent Jauvert.** – Je partage toutes les pistes évoquées pour la commission de déontologie. Elle doit pouvoir aussi se prononcer sur les retours du privé vers le public. Enfin, à l'heure où l'on se plaint de la dérive monarchique de notre république, il conviendrait de supprimer le classement de sortie qui aboutit à créer une noblesse d'État. Nicolas Sarkozy avait voulu le faire mais s'était heurté à une forte résistance. Toutefois, je doute fort que le Président de la République actuel fasse bouger les choses...

**M. Laurent Mauduit.** – L'enjeu est que notre République se dote d'une haute fonction publique qui incarne ses valeurs. La consanguinité entre les élites publiques et privées est une déviation grave. Il importe de sortir de ce système pour retrouver une ambition publique, réaffirmer la noblesse qu'il y a à servir l'intérêt général, à faire carrière à son service. Le problème n'est pas à mon sens celui de la rémunération. Le directeur du trésor

gagne 18 000 euros nets par mois, ce n'est pas négligeable, même si dans le privé on peut gagner encore davantage...

**M. André Vallini.** – Le précédent directeur du Trésor a rejoint un fonds d'investissement chinois !

**M. Victorin Lurel.** – Et la commission de déontologie n'y a rien trouvé à redire !

**M. Laurent Mauduit.** – Il faut renforcer les pouvoirs de la commission de déontologie et éviter les conflits d'intérêts en cas de retour dans le public. Il est aussi urgent de refonder l'ENA et le recrutement des hauts fonctionnaires pour garantir la diversité des profils. Charles Péguy disait qu'il fallait sans cesse penser contre soi-même, en étant toujours attentif au risque de se tromper. Cela devrait être la devise de la haute fonction publique. Celle-ci est devenue une oligarchie qui a fait sécession par rapport à la République. Elle doit redevenir diverse, multiple, à l'image de la société.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Nul n'a évoqué l'Europe et son droit de la concurrence qui brouille les notions entre le public et le privé à travers le développement de cet entre-deux lié à l'extension de l'État régulateur. L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État sur la définition du service public est éclairante à cet égard...

**M. Vincent Delahaye, président.** – C'est un vaste sujet. Nous n'avons plus guère de temps pour l'évoquer en fin d'audition. Nous n'avons pas parlé non plus du numérique. Le cas de ces contractuels, qui après avoir travaillé pour l'Éducation nationale, partent chez Google est aussi choquant. Leur contrat aurait dû prévoir des clauses d'exclusivité. Nous devons examiner ce sujet de près. Il n'y a pas que la question des grands corps. Je vous remercie.

*La réunion est close à 17h15.*

**Mardi 22 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Audition de Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des universités**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Cohendet, professeure de Droit public à l'Université Paris I. Nous vous avons sollicitée, Madame, car vous vous êtes penchée sur le fonctionnement des institutions de la V<sup>e</sup> République, et notamment sur le rôle qu'y tient le Président de la République. Vous avez étudié la manière dont la pratique institutionnelle a évolué au cours des soixante dernières années, ce qui concerne aussi notre commission, qui ne se borne pas à examiner la situation actuelle mais s'intéresse aux évolutions et, bien sûr, aux pistes d'amélioration. Grands corps de l'État, cabinets ministériels, services de la Présidence de la République : une certaine confusion règne parfois entre intérêt public et intérêt privé, et nous nous efforçons d'y voir clair.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Anne Cohendet prête serment.*

**Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des Universités.** – Je suis heureuse et honorée de m’exprimer devant vous. Nous autres Universitaires, nous apprenons toujours beaucoup au contact des réalités. J’ai eu d’abord une certaine appréhension, car je ne suis pas spécialiste de la haute fonction publique, qui relève du droit administratif alors que je suis professeure de droit constitutionnel – mais ces domaines sont connexes. Mes collègues m’ont rassurée sur l’accueil que je recevrais au Sénat...

**M. Vincent Delahaye, président.** – Toujours chaleureux !

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Mais ils m’ont avertie que j’aurais à faire face à un vaste spectre de questions. Votre sujet est passionnant, crucial et immense. Vous avez déjà tenu des auditions sur les mutations du service public, que Léon Duguit qualifiait il y a un siècle de « fondement et limite du pouvoir gouvernemental ». Cette notion est en déliquescence, hélas, et nous nous désolons de voir nos cours de service public se transformer en cours d’affaires publiques. Cette évolution résulte de l’influence du droit de l’Union européenne, auquel nos institutions doivent s’adapter, et qui colporte une vision privatisée de cette notion.

La facilité qu’ont les hauts fonctionnaires, chez nous, à passer du public au privé, est une exception à l’échelle internationale. Un tiers des entreprises du CAC 40 sont dirigées par d’anciens hauts fonctionnaires, et le pantouflage *stricto sensu* se double d’aller-retours entre le public et le privé : c’est ce qu’on appelle des *revolving doors*. Si ces pratiques sont encadrées par la loi, on observe une grande ouverture d’esprit, voire une certaine complaisance, dans l’application des règles, y compris dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui ne se montre pas excessivement soucieux – c’est le moins qu’on puisse dire – d’éviter les allers-retours entre public et privé. Bien sûr, cette souplesse offre des avantages. En particulier, elle permet aux hauts fonctionnaires de mieux connaître le fonctionnement et les exigences des entreprises. Mais son inconvénient, de taille, est qu’elle favorise les conflits d’intérêt, voire la corruption. En tous cas, les hauts fonctionnaires peuvent avoir le souci de s’attirer les bonnes grâces des entreprises privées, qui peuvent, en les recrutant, multiplier leurs revenus par dix...

Une autre caractéristique, choquante, de la haute fonction publique française, est sa désinvolture à l’endroit du pouvoir politique. Nous sommes pourtant dans un régime parlementaire, et le Gouvernement est donc responsable devant le Parlement, même si l’élection directe du Président de la République en fait aussi un régime semi-présidentiel. Cette élection directe n’est d’ailleurs pas une exception, puisqu’on la retrouve dans la moitié des pays européens. La spécificité française est plutôt à chercher dans la pratique des institutions, puisque l’article 5 de la Constitution fait du Président un arbitre, alors que le Gouvernement, selon les articles 20 et 21, détermine et conduit la politique de la Nation. En tout état de cause, le Gouvernement doit au Parlement sa légitimité et il est révocable à tout instant. De ce fait, son pouvoir est constamment légitime et responsable. Si les membres de la haute fonction publique étaient choisis par le Premier Ministre et le Gouvernement, ils pourraient craindre aussi de tomber en cas de vote négatif du Parlement, ce qui les inciterait à se montrer respectueux envers les parlementaires. En fait, le Président de la République est extrêmement puissant, du fait de l’interprétation gaullienne des institutions, et le fossé n’a fait que s’accroître entre responsabilité et pouvoir, puisque le Président de la République est quasiment intouchable pendant cinq ans. Nous avons donc assisté à une dissociation entre responsabilité et pouvoir, alors que le cœur de la démocratie est la jonction entre ces deux entités.

Sous la V<sup>e</sup> République, le Président de la République dirige tout. Le Gouvernement peut être renversé, mais le fait que le Président de la République ait le droit de dissoudre le Parlement relativise ce risque. Les nominations sont effectuées par le Président de la République, ce qui a pour conséquence que l'administration ne se sent pas au service de la République mais de l'exécutif, et même du Président de la République, ce qui est très fâcheux. Un haut fonctionnaire de Bercy m'a même indiqué que, lorsqu'il recevait un amendement parlementaire, il ne l'examinait même pas, et le disqualifiait d'office en vertu de l'article 40. J'étais horrifiée : le Parlement représente le peuple !

La racine de ces dérives est à rechercher dans les excès de fait que le Président de la République a commis dans l'exercice de son pouvoir. La thèse, récemment soutenue, de Lucie Sponchiado sur « La compétence de nomination du Président de la Cinquième République », montre bien que ces excès se sont constitués petit à petit, car au départ le Président de la République ne procédait à des nominations qu'en Conseil des ministres, et sur des sujets restreints, avec le contreseing du Premier Ministre. L'idée était simplement de garantir la neutralité de quelques grandes fonctions, mais le pouvoir de nomination appartenait au Premier Ministre. Dans un article publié à l'occasion des 40 ans de la V<sup>e</sup> République, Michel Rocard écrivait que celui qui tient le pouvoir de nomination tient la carrière des fonctionnaires, et a donc un pouvoir colossal. En étendant son pouvoir de nomination, le Président de la V<sup>e</sup> République a accru son pouvoir sur l'administration. Un autre problème, dont j'ai discuté avec Jean-Marc Sauvé, est que les professeurs de Sciences-Po à Paris, étant pour la plupart d'anciens élèves de l'ENA, sont favorables au caractère présidentiel du régime.

Une autre caractéristique française est la puissance du Conseil d'État. Cette institution contrôle toute l'administration, et tout le pouvoir normatif, depuis les avis qu'il rend sur les projets de loi jusqu'au contrôle de l'application des textes. Cette mainmise, là encore, a des avantages, puisque les membres du Conseil d'État sont souvent bien formés, et présentent de hautes qualités intellectuelles et de droiture. Mais cela ne rend pas moins regrettable que cette institution ait tant de pouvoir, jusqu'au sein du Conseil constitutionnel, administré par des membres de ce corps, qui ne rougissent pas de tenir devant vous, avec une certaine arrogance, des argumentations juridiques d'une telle faiblesse qu'elles feraient recaler, chez nous, un étudiant de première année.

Moi-même et mes collègues, nous sommes à votre disposition : n'hésitez pas à nous solliciter pour diversifier les analyses dont vous pouvez bénéficier. Un article récent de Thomas Perroud prône une autre façon de fabriquer le droit : plus ouverte, pluraliste et participative.

Sur les allers-retours entre public et privé, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est assez laxiste. Le Secrétariat général du Gouvernement défend – évidemment – une position très favorable aux hauts fonctionnaires, et qui n'est pas optimale du point de vue de la lutte contre la corruption. Sommes-nous si désarmés ? Revenons aux textes ! La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen est claire : « Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements (...) ». Voilà un ancrage juridique pour lutter contre la corruption ! Or, pour le Conseil Constitutionnel, une telle lutte semble un simple objectif d'intérêt général. C'est mieux que rien, mais ce n'est pas grand-chose... alors que ce devrait être un principe de valeur constitutionnelle ! Cela nous renvoie au problème de la composition du Conseil constitutionnel, et à son contrôle par des membres du Conseil d'État. Le Conseil

constitutionnel devrait compter en son sein des professeurs de droit – il n’y en a aucun actuellement.

Autre arme juridique : l’article 15 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen, qui dit que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration », ce qui nous renvoie au concept, de plus en plus accepté dans le monde, d’*accountability*. Quant à la séparation des pouvoirs, elle ne concerne pas que les trois entités classiquement évoquées. Montesquieu parle aussi des rapports entre les milieux financiers et le pouvoir politique, et je me suis inspiré de ses réflexions pour proposer une théorie – reprise par Pierre de Montalivet – élargissant la séparation des pouvoirs à l’axe vertical entre collectivités territoriales, État et collectivités supra étatiques, mais aussi à la séparation nécessaire entre l’État et les pouvoirs extra-étatiques. Si l’État écrase les autres sphères, c’est la dictature. Mais si les autres pouvoirs, comme on le voit depuis quelques années, deviennent trop forts, ce n’est pas non plus la démocratie mais la ploutocratie, avec un passage de la *res publica* à la *res privata*. Nous le voyons, quand des multinationales, plus riches que certains États, leur dictent leur politique, parce qu’elles tiennent tous leurs agents par l’espoir des rémunérations qu’elles offrent.

Neutralité et impartialité du service public doivent être les maîtres-mots, qui permettent la confiance légitime. La loi est l’expression de la volonté générale. Le pouvoir des commissions doit être étendu.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Vous parlez de la commission de déontologie ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui. Les fonctionnaires qui partent dans le privé doivent démissionner – sauf peut-être lorsque c’est pour suivre un conjoint.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Quel festival ! Si j’ai bien compris, il y a deux explications : le droit européen et l’évolution de nos institutions, sous l’effet de réformes successives qui toutes ont limité le pouvoir du Parlement. Vous dites que les allers-retours entre public et privé sont une exception française, alors qu’on nous dit souvent que c’est l’inverse, et que la France est en retard, n’est pas assez moderne. Pouvez-vous étayer ce propos de quelques exemples pris à l’étranger ?

**M. Vincent Delahaye, président.** – Et de quelques exemples illustrant l’influence du droit européen ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Cette influence sur la fonction publique n’est pas directe, mais passe par une transformation de la notion de service public, que le droit de l’Union européenne bat en brèche. Pour ce droit, il n’y a que des services qui, comme tels, doivent être ouverts à la concurrence. Les exceptions sont les services publics par nature – les services publics régaliens, comme la police, la justice, l’armée ou la diplomatie – qui ne peuvent pas être privatisés, et les services publics constitutionnels en application du Préambule de 1946 qui, sans pouvoir être complètement privatisés, peuvent être ouverts à la concurrence. Avec cette ouverture à la concurrence, le service public se réduit comme peau de chagrin.

Sur les pratiques des autres pays, je ne dispose pas d’études précises. Aux États-Unis, on parle souvent d’un *spoils system*, mais en réalité la haute administration américaine est de très grande qualité, et ne part pas dans le privé. À l’inverse, la pratique

française est désastreuse : à l'ENA, par exemple, l'un des trois stages est effectué dans le privé.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Un sur trois, ce n'est pas trop.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – C'est une façon de concevoir le service public très différente de celle qui prévalait il y a quelques années. Les grands serviteurs de l'État en arrivent à être moins bien traités que ceux de leurs collègues qui reviennent du privé, et le texte en préparation ne fait qu'aggraver les choses.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Pour revenir au droit européen : il me semble que la France fait preuve d'un zèle particulier, quand l'Allemagne, par exemple, traîne des pieds. L'existence des Länder, d'ailleurs, freine cette évolution. Partagez-vous mon sentiment ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Absolument. Un professeur de droit administratif pourra vous faire une réponse plus détaillée.

**M. Charles Revet.** – Nous ne vivons pas dans une lecture stricte de la Constitution, qui veut que le Gouvernement conduise la politique de la France, et que le Parlement puisse le censurer. Aujourd'hui, le Président de la République est le chef du Gouvernement, et le Premier Ministre est son collaborateur... Mais le Parlement n'a aucun levier sur le Président de la République ! Le quinquennat n'est sans doute pas étranger à cette évolution, qu'on a constatée quel que soit le locataire de l'Élysée. Qui nomme les membres du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Les membres du Conseil d'État sont choisis d'abord par concours, puis au tour extérieur, plus politique, enfin par une troisième voie, et par une quatrième, ouverte récemment pour y faire entrer des scientifiques. L'accès au Conseil d'État est donc passablement ouvert, mais pas assez diversifié : quasiment tous les conseillers d'État viennent de Sciences Po Paris...

**M. Charles Revet.** – Qui effectue les nominations ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Je l'ignore. Au Conseil constitutionnel, un tiers des membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale, un tiers, par le Président du Sénat et un tiers, par le Président de la République. Le prochain renouvellement, par tiers, aura lieu en février 2019.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le Président de la République est aussi devenu le chef de la majorité parlementaire ! Seul le Sénat, dans son coin, résiste encore un peu... Le jeu est faussé.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui. C'est le Sénat qui a limité quelque peu l'extension des pouvoirs du général de Gaulle.

**M. Pierre Cuypers.** – Merci pour l'authenticité de vos propos. Lors de notre première audition, on nous a parlé d'une politisation de la haute fonction publique. Ce que vous nous avez dit sur le traitement des amendements à Bercy m'a atterré. La haute fonction publique est là pour servir l'État – donc tous les Français, et notamment leurs représentants. Que faire pour corriger cette dérive ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Elle est liée à la confiscation, par le Président de la République, du pouvoir de nomination.

**M. Pierre Cuypers.** – Il tient les manettes.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Le fonctionnaire qui m’a tenu ces propos m’a dit que, quoi qu’il en soit, c’était le Président de la République qui décidait de sa carrière.

**M. Pierre Cuypers.** – Il n’a besoin de personne...

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui. Il faut lutter contre cet hyper-présidentialisme – qui n’est pas lié à tel ou tel titulaire de la fonction.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – S’il suffisait de les changer...

**Mme Maryvonne Blondin.** – Merci pour vos propos clairs et sincères. Vous pointez une perte du sens de l’intérêt général et des valeurs de la République, face à l’attrait de l’argent et du pouvoir. Vous avez évoqué le stage pendant la scolarité à l’ENA, mais, lorsque j’enseignais en lycée, on nous incitait aussi – sans grand succès – à aller en entreprise. Comment modifier la formation pour inculquer le sens du service public ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Le projet de loi que vous allez examiner a été passé au peigne fin par des Conseillers d’État, qui songent peut-être à partir un jour dans le privé. Pensent-ils à l’intérêt général, ou à leur future carrière ? La mesure la plus énergique, outre la formation, serait d’interdire le retour après un départ dans le privé, et d’augmenter les sanctions au moment de ce départ. De fait, ces départs coûtent aussi au contribuable en désorganisant le service public.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Il est bien de faire des propositions, mais il faudra discuter des dérogations. Comment doit fonctionner la commission de déontologie ? Quels critères retenir ? Faut-il interdire les retours, ou raccourcir l’actuel délai de dix ans ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Je ne suis pas une spécialiste de ces questions, mais chacun s’accorde à dire que le système actuel ne fonctionne pas : la commission n’a pas assez de moyens, et les sanctions sont trop faibles. Évidemment, les hauts fonctionnaires se sont arrangés pour que ces sanctions ne soient pas trop lourdes...

**M. Charles Revet.** – Bien sûr !

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Il faudrait aussi plus de transparence et de publicité, afin qu’on puisse demander des comptes longtemps après.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Lorsqu’un haut fonctionnaire revient, on doit lui trouver un poste et, s’il n’y en a pas, on le paie à rester chez lui. Dans le contexte actuel des finances publiques, c’est ennuyeux. Pouvez-vous nous préciser jusqu’où vont les pouvoirs de nomination du Président de la République ? Comment ces pouvoirs se sont-ils étendus ? Que faire pour remédier à cette dérive ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Vous pointez un vrai problème : raison de plus pour interdire les retours ! Cela libérera des places pour ceux qui se soucient uniquement de l’intérêt général. La réponse à votre question se trouve dans la thèse de Mme Lucie Sponchiado. L’évolution fut progressive. L’article 13 prévoit des nominations en

Conseil des ministres, soumis à contreseing, pour les emplois les plus importants. Puis, le Président de la République a commencé à signer des nominations faites en dehors du Conseil des ministres. Il a ensuite modifié le décret portant la liste des nominations, pour l'élargir. Ce fut notamment le fait de M. Mitterrand, juste avant la cohabitation. La solution est de revenir à une interprétation stricte de la Constitution.

**M. Stéphane Piednoir.** – Les allers-retours entre privé et public ne sont-ils pas un apanage de la haute fonction publique ? *Quid* des autres fonctionnaires ?

**M. Vincent Delahaye, président.** – Ils bénéficient des mêmes règles de mise en disponibilité ou de détachement.

**M. Stéphane Piednoir.** – Avec un délai maximal pour revenir.

**Mme Christine Lavarde.** – Qui est le même dans toute la fonction publique.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui, de dix ans. Et le texte en préparation permettra de bénéficier du même avancement que s'ils étaient restés. C'est donner le beurre et l'argent du beurre... Et, en réalité, ceux qui pantouflent ne sont pas les fonctionnaires de base. Or les chiffres qu'on nous donne sont assis sur l'ensemble de la fonction publique. Si l'on se concentrait sur la haute fonction publique, le pourcentage serait bien supérieur.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous nous attacherons à chiffrer le phénomène.

**M. Benoît Huré.** – Merci pour la clarté de vos propos. Plus on avance dans ces auditions, plus il apparaît que l'exercice sera difficile. Mais il va falloir avancer, car nos concitoyens perçoivent un malaise, un dysfonctionnement. L'enfer est pavé de bonnes intentions, et la frontière entre intérêt public et intérêt privé est parfois trouble. Faut-il systématiquement les opposer, d'ailleurs ? Entre honnêtes gens, la question ne se pose pas. Je ne suis pas choqué qu'on demande à des fonctionnaires d'aller voir dans le privé comment les choses se passent, pourvu que cela ne développe pas chez eux une tentation. Les nominations ne peuvent pas être le fait du prince. Il faut aussi réfléchir aux écarts de rémunération. On parle sans cesse du coût des parlementaires : c'est l'hôpital qui se moque de la charité ! Un haut fonctionnaire coûte beaucoup plus. Les journalistes expliquent, avec une certaine malveillance, qu'on fera de vraies économies en réduisant le nombre de parlementaires. Oui, à condition de réduire d'autant le nombre de hauts fonctionnaires ! L'action publique est conduite à la fois par des responsables élus et par des techniciens : pouvoir législatif et pouvoir réglementaire. On peut comparer cela à un attelage de deux chevaux, dont les capacités de traction doivent être équivalentes.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Quelle est votre question ?

**M. Benoît Huré.** – Les allers-retours entre le public et le privé doivent être encadrés et motivés. Qui peut les autoriser ? Ce pouvoir, depuis des années, est conféré au Président de la République, sans doute pour des raisons d'efficacité.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Les professeurs d'Université sont nommés par le Président de la République. Un maître de conférences perçoit, après plus de dix ans d'études, une rémunération égale à celle d'un chauffeur de bus. C'est que nous ne touchons aucune prime. Le résultat a été souligné par M. Villani : une fuite des cerveaux. Certains collègues travaillent pour des cabinets d'avocats. Il va de soi que cela peut les amener à infléchir leurs

commentaires... Pour protéger les fonctionnaires, il faut leur donner des rémunérations dignes. Quant à l'attelage : même des ministres se sentent parfois impuissants face à leur administration. Il est vrai que celle-là est là pour plus longtemps qu'eux... Et il peut y avoir plus que deux chevaux : n'oublions pas les Universitaires !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Un article de *Xavier Dupré* de Boulois s'intitule « La QPC comme supermarché des droits fondamentaux ou les dérives du contentieux objectif des droits ». Partagez-vous ce jugement ? On nous présentait la QPC comme le triomphe des droits de nos concitoyens. Son usage semble détourné par, écrit-il, « le développement d'une pratique des sociétés commerciales consistant à soulever des moyens tirés de la violation de droits et libertés constitutionnels dont elles ne sont pas titulaires pour obtenir du juge qu'il abroge une disposition législative qui nuit à leurs intérêts. » Pour améliorer le rôle de la commission de déontologie, il faut régler les problèmes structurels. Qui doit décider ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui, je partage cette analyse de la QPC. L'une de mes doctorantes fait une thèse sur les portes étroites, ou *amicus curiae*. Il s'agit des conseils donnés aux juges constitutionnels, qui font l'objet d'un secret absolu alors qu'ils sont le vecteur d'un puissant *lobbying* des grandes entreprises. Aux États-Unis, cette pratique est publique et transparente. En France, Jean-Louis Debré a refusé de nous ouvrir les archives. Grâce à ma doctorante, nous disposons désormais des noms des personnes qui interviennent, mais pas du contenu de leurs interventions. Il faut davantage de transparence. Un programme de recherche a été lancé pour étudier la dérive de la QPC.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Merci.

**Mercredi 23 mai 2018**

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

### **Audition de M. Marc-Olivier Baruch, directeur de l'EHESS**

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Nous poursuivons nos auditions en entendant Marc-Olivier Baruch, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Après l'École Polytechnique et l'ENA, Marc-Olivier Baruch, qui est administrateur civil, a soutenu un doctorat en histoire.

Marc-Olivier Baruch, vous êtes aujourd'hui un des principaux historiens de la haute fonction publique. Notre première audition nous a appris que le régime de Vichy avait été le seul à mentionner dans un texte la notion de haut fonctionnaire et qu'une sorte de rivalité s'était alors exercée entre corps pour appartenir à cette catégorie qui supposait cependant la prestation de serment au chef de l'État français, alors que s'appliquaient à la fonction publique les lois antisémites. C'est sur cette période qu'ont porté vos premiers travaux et peut-être aurez-vous l'occasion de nous en parler.

Notre sujet, comme vous le savez, est la confusion de l'intérêt public et des intérêts privés au travers des mutations de la haute fonction publique et des allers et retours entre administration et secteur privé. Si nous faisons appel à l'historien comme au haut

fonctionnaire que vous êtes, c'est pour savoir si cette situation est nouvelle ou la poursuite d'un phénomène ancien. J'indique que vous avez récemment été nommé secrétaire général du collège de déontologie du ministère de la culture.

Une commission d'enquête fait l'objet d'un encadrement juridique strict. Je vous informe qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc-Olivier Baruch prête serment.*

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Après votre propos liminaire, notre rapporteur puis les autres commissaires vous poseront leurs questions.

**M. Marc-Olivier Baruch, directeur à l'EHESS.** – Me voilà placé sous la menace du code pénal ! J'ai été surpris d'être invité, car sur le cœur de votre réflexion, qui porte sur le brouillage entre intérêt public et intérêt privé, je ne suis pas un spécialiste. J'ai cependant songé que mon parcours de fonctionnaire devenu universitaire, puis redevenu fonctionnaire, vivant dans cet univers depuis une quarantaine d'année, pouvait vous intéresser : entré en 1978 à l'ENA, j'ai passé vingt ans dans l'administration centrale et vingt ans à l'Université. Certes, je n'étais pas dans le saint des saints – éducation nationale, culture... – et l'occasion ne m'a pas été donnée de pantoufler. Michel Bauer faisait remarquer que la couche très supérieure de la fonction publique française serait un beau sujet d'étude pour un sociologue. D'un coup, lors du dévoilement du classement, une quinzaine de personnes savent qu'elles dirigeront. Cela peut fasciner... Pour ma part, je n'ai pas réussi à créer une école d'Histoire de l'administration. Mais la vie est longue, et les documents sont là. Je suis aussi le vice-président du comité pour l'histoire préfectorale, et vais bientôt succéder à Gérard Collomb comme président.

Nous sommes le pays dans lequel les mondes du savoir et du pouvoir s'ignorent et se méprisent le plus. Le président Wilson avait dirigé une université, et on sait l'importance du titre de docteur en Allemagne. La question n'est pas tant : pourquoi veulent-ils partir ? L'argent est un motif compréhensible. C'est plutôt : pourquoi n'y a-t-il rien pour les retenir ? Dans le rapport que j'ai remis en 2017 dans le cadre de la préfiguration du collège de déontologie du ministère de la culture, j'ai cité La Fontaine – « Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir » – Henri Bergson – « N'écoutez pas ce qu'ils disent, regardez ce qu'ils font » – et Charles de Gaulle, s'adressant aux élèves de l'ENA en 1959 : « Vous avez choisi la plus haute fonction qui soit dans l'ordre temporel : le service de l'État. »

Certes, le monde a changé. À mon jury de thèse siégeait François Bloch-Lainé. Après un long mandat à la tête de la Caisse des Dépôts, il a présidé le Crédit Lyonnais : pour lui, ce fut la pire période de sa vie. J'ai donné quelques cours d'introduction à l'histoire administrative aux élèves de l'ENA, pendant les premières semaines de leur scolarité. Ces cours ont été progressivement réduits et j'ai cessé de les donner avant qu'ils ne soient supprimés. Après la mort de François Bloch-Lainé, je pensais que la promotion prendrait son nom. Pas du tout ! Ils ne voyaient même pas de qui il s'agissait. Comme l'a dit un directeur des études, ils prennent des noms de collège... À quand la promotion Georges Brassens ? Il est scandaleux, par exemple, qu'il n'y ait pas de promotion Michel Debré.

Il faut remonter au Front Populaire pour comprendre la frustration des fonctionnaires à cause des réformes qui ne se font pas. C'est Pétain qui publiera le premier statut des fonctionnaires, le 1<sup>er</sup> octobre 1941, cristallisant la jurisprudence du Conseil d'État pendant l'entre-deux guerres en l'émaillant de notes idéologiques typiques du régime de Vichy : suppression des syndicats, traitement familial incluant l'obligation de « faire souche », c'est-à-dire de faire deux enfants. Le même jour, une loi sur l'organisation des cadres de l'État établissait une distinction entre fonctionnaires et employés de l'État et créait une commission pour répartir les emplois entre les deux catégories : cette commission n'arrivera pas à le faire. Fut-ce par obstruction ? Il est vrai que la secrétaire du préfet, par exemple, voit passer des documents importants. Plusieurs théoriciens appelaient à revenir à ce qu'on connaissait sous la monarchie de Juillet, avec peu de fonctionnaires et de nombreux employés, les fonctionnaires détenant une part de la puissance publique. Mais les employés, ayant pour patron l'État, ne peuvent être strictement assimilés à d'autres travailleurs.

Si l'on observe les très hauts fonctionnaires, on est frappé par la prégnance de l'entre-soi. Nathalie Carré de Malberg, qui a beaucoup travaillé sur les inspecteurs de finances, montre bien que dès les années 1930, ces fonctionnaires suivent les parcours de leurs pairs, et que l'émulation joue à plein. Mais les années 1970 ont montré qu'avoir été un bon élève à 24 ans ne suffit pas à devenir un grand patron de banque.

L'entre-soi est même parfois plus fort que les procédures de contrôle : si vous tutoyez le président de la commission qui statue sur votre cas... Il faut considérer que les gratifications possibles ne sont pas toutes financières. Les fonctionnaires A + ne sont pas si mal payés, d'ailleurs – même s'il est impossible de savoir combien ! En 1985, le ministère de la culture comptait parmi ses directeurs un spécialiste de littérature anglaise, Jean Gattégno, un ancien critique musical, Maurice Fleuret, et d'autres personnages atypiques. Le décret 2016-663 créant un comité d'audition pour la nomination des directeurs est particulièrement mal venu. D'abord, cela ralentit les nominations, puis cela centralise le processus de décision et limite la variété des profils. Et je n'ai pas trouvé, entre 1997 et 2017, que l'efficacité de l'administration ait été multipliée par l'adoption de modes de management supposés modernes.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Vous avez évoqué un rapport sur la commission de déontologie du ministère de la culture. Existe-t-il un cadre interministériel définissant le mode de fonctionnement et les prérogatives de telles commissions ? Cette commission examine-t-elle tous les cas de transferts d'un fonctionnaire vers un employeur qui n'est pas l'État ? Le traitement se fait-il sur dossier ? Auditionnez-vous les personnes intéressées ? L'examen est-il plus ou moins approfondi selon les cas ? Porte-t-il aussi sur les retours ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Ce collège résulte de l'application de l'article 28 *bis* de la loi Le Pors, tel que modifié en avril 2016 par ce qu'il est resté de la tentative de rénovation du statut voulue par Marylise Lebranchu. Pour compenser les obligations introduites aux articles 25 à 28, l'article 28 *bis* prévoit que tout fonctionnaire a accès à un référent déontologue. Le décret d'avril 2017 donne cette qualité à peu près à n'importe qui. La ministre a créé ce collège par un arrêté en avril 2018. L'idée est de répondre aux questions que se poseraient les agents, sans mettre le chef de service en copie ni servir d'outil dans une procédure disciplinaire. Les organisations syndicales peuvent aussi nous saisir. À nous de prouver notre utilité – même dans une administration qui a deux cents ans, qui s'en targue, et qui fonctionne de manière très corporatiste. Il faudra avancer à petits pas. J'ai trouvé, à mon retour, l'administration exsangue. Nous devons préserver sa capacité d'expertise. Pour cela, il

ne suffira pas d'augmenter les traitements de quelques pourcents. Certains grands corps sont devenus de vraies agences de placement à l'extérieur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – La tutelle des médias publics revient à votre ministère. Les nominations, la déontologie, en revanche, relèvent du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – sur le fonctionnement duquel il y aurait beaucoup à dire.

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Nous sommes nommés pour trois ans, et pourrions donc nous pencher en premier lieu sur le mode de nomination des présidents de l'audiovisuel public... Mais il vaut mieux chercher les domaines où des avancées sont possibles. D'ailleurs, l'audiovisuel public ne comporte que peu de fonctionnaires.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Peut-être, mais vu l'importance des médias...

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Et la déontologie est aussi l'affaire de tous, pas des seuls neuf membres du collège. Mais l'administration n'est pas habituée à ce mode de fonctionnement incitatif. Dans la conservation de patrimoine, les agents entrent à 25 ans et restent toute leur vie : les corps sont des êtres lents, puissants et qui ont de la mémoire. Pour autant, dans de petites structures, l'existence de notre collège fera en sorte que des comportements inadmissibles ne soient plus admis.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner des exemples de conflits d'intérêt ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – J'en vois la possibilité dans le marché de l'art. Un conservateur de musée peut se voir demander de faire des notices pour un catalogue... Un agent public doit consacrer 100 % de son travail au service public. Il y a aussi le devoir de réserve. L'obéissance hiérarchique est indispensable à une administration démocratique.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les migrations alternantes entre public et privé posent des problèmes, aussi. Ne faudrait-il pas une commission spéciale pour traiter ces cas ? En tous cas, on ne peut considérer de la même manière un instituteur qui monte sa pizzeria et un inspecteur des finances qui va travailler dans une banque – sans parler du problème des retours. Il vaudrait mieux sérier les questions et ne pas mélanger des problèmes qui n'ont rien à voir entre eux.

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Vous imaginez, en somme, deux niveaux d'examen. On peut l'envisager. Les agents nous disent ce qu'ils veulent : nous ne sommes pas des inquisiteurs. Sans doute développerons-nous une sorte de jurisprudence interne, qui ne devra toutefois pas trop s'écarter de celle des autres ministères. Nous ne savons pas bien recevoir les personnes qui reviennent du secteur privé. Il faudrait leur proposer des parcours dans lesquels elles se sentent bien, et n'aient plus envie de partir.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – La sélection semble démocratique et transparente, et pourtant les résultats sont parfois effarants. Pourquoi ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – C'est le Premier ministre – c'est-à-dire son directeur de cabinet, qui est toujours membre du Conseil d'État ou de l'IGF – qui nomme le président du jury de l'ENA. Ce qu'il faut, c'est être imprévisible. Le corps qui compte le plus d'anciens élèves de l'ENA est celui des administrateurs civils. Pourtant, jamais un administrateur civil n'a présidé ce jury. C'est de l'entre-soi organisé. Nicolas Sarkozy, qui ne manquait pas de

volonté, a échoué à supprimer le classement de sortie. Et l'actuel Président de la République avait annoncé une modification profonde du système des grands corps. Pourquoi les mieux classés n'iraient-ils pas dans de grands ministères comme l'éducation nationale ou les affaires sociales ? On a résolu la question par un stage de quinze jours...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Et pendant le cursus ? Pourquoi ce biais ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Il faut imaginer l'imprévisibilité, et que les élèves soient désarçonnés. J'ai été candidat à la direction de l'ENA, mais on a estimé qu'un historien de l'administration n'avait pas le bon profil.

**M. Charles Revet.** – Notre commission d'enquête recherche les dysfonctionnements et débouchera peut-être sur une proposition de loi. Il y a des conflits d'intérêts manifestes. Pouvez-vous en citer ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Pourquoi n'interdirions-nous pas les départs dans le privé ? L'argument selon lequel les fonctionnaires y apprennent beaucoup ne tient guère. Certes, ce ne serait pas dans l'air du temps. Mais le général de Gaulle parlait de la plus haute fonction dans l'ordre temporel. Et on ne propose pas à un évêque de diriger les ressources humaines d'une grande banque ! Pour supprimer le conflit d'intérêt, privilégions l'intérêt public pur. Déjà, pour les administrateurs civils, corps censément interministériel, les passages entre ministères sont difficiles. La création du corps des administrateurs généraux a été l'occasion d'ouvrir un grade de débouché pleinement interministériel. Grand progrès, qui rend possible de vraies carrières publiques. Au troisième concours, après la crise financière, se présentaient d'anciens banquiers ne jurant que par le service public. L'un d'entre eux, admis, a fait un scandale car il n'était pas sorti à l'IGF ; il se plaignait d'avoir perdu un million d'euros en rémunération. Ce qu'il faudrait, c'est interdire les départs pendant une durée variable selon les grades et les traitements.

Les métiers qui étaient honorables et recherchés il y a vingt ou trente ans le sont beaucoup moins aujourd'hui, car leurs conditions d'exercice ont changé. On peut augmenter le traitement d'un haut fonctionnaire, mais on ne l'augmentera jamais assez par rapport à ce que propose le secteur privé. Valorisons plutôt la fonction publique en donnant aux fonctionnaires le sentiment qu'ils peuvent agir et faire des choses.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Y a-t-il une forme de découragement chez les hauts fonctionnaires ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Je le pense.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L'enfermement dans une carrière cloisonnée n'est-il pas un élément du malaise ? Que proposez-vous pour redonner un peu de sens aux missions des hauts fonctionnaires ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Je proposerais aux ministres de passer chaque semaine une demi-journée avec leurs directeurs des ressources humaines pour connaître leurs cadres, leur proposer des carrières et de faire en sorte que cette politique soit suivie après son départ. Le chef d'une entreprise privée passe beaucoup de temps à sélectionner ses collaborateurs, mais un ministre ne voit jamais le moindre sous-directeur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Peut-être est-ce dû à la place grandissante des cabinets ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – La taille des cabinets a beaucoup diminué depuis la dernière élection présidentielle, le nombre de membres étant limité à dix.

Vous, en tant que parlementaires, souhaiteriez-vous mieux connaître le fonctionnement concret de l'administration ? Serait-ce contraire au principe de séparation des pouvoirs ? Vous auditionnez désormais les très hauts responsables, mais ceux qui comptent, ce sont les sous-directeurs, car ce sont eux qui font tourner la maison.

Tous ces sujets sont évalués au doigt mouillé. Des études sérieuses sont nécessaires. La représentation nationale pourrait également essayer de comprendre le fonctionnement quotidien d'une administration. En Grande-Bretagne, le Parlement a produit une histoire officielle de la fonction publique.

Enfin, je reviens à l'une de mes marottes, il y a une rupture entre savoir et pouvoir.

**M. Benoît Huré.** – Le très grand écart de salaire entre le privé et le public est souvent évoqué. Les écarts de salaire étaient-ils à ce point aussi important au début de la V<sup>e</sup> République ?

**M. Marc-Olivier Baruch.** – Globalement, les salaires ont augmenté dans tous les métiers. Raymond Coppa gagnait certainement beaucoup moins qu'un footballeur aujourd'hui. De même, Catherine Langeais gagnait moins que Claire Chazal aujourd'hui !

Je pense qu'on a toujours été plus payé dans le privé. Les inspecteurs des finances des années trente faisaient d'assez belles culbutes lorsqu'ils passaient dans le privé. L'écart est irrattrapable.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Merci pour ces éclairages historiques et contemporains.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 05.*

### **Audition de M. Hervé Joly, directeur de recherche à l'ENS Lyon**

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Nous concluons cette journée d'audition en entendant M. Hervé Joly, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Vous êtes un spécialiste des milieux d'affaires et vous vous êtes spécialement penché sur la place qu'y occupent les inspecteurs des finances. La problématique du pantouflage des inspecteurs des finances est souvent évoquée au cours de nos auditions. Nous aimerions recueillir de votre part une analyse de ce phénomène et de ses conséquences.

Je vous rappelle 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 en vigueur, M. Hervé Joly prête serment.*

**M. Hervé Joly, directeur de recherche au CNRS.** – J'évoquerai le cas des inspecteurs des finances, mais je m'intéresse plus généralement au pantouflage dans la haute fonction publique et aux grands corps en général. J'ai ainsi eu l'occasion de travailler sur le corps des Mines et sur celui des Ponts & Chaussées.

Le pantouflage des hauts fonctionnaires dans les entreprises privées existe depuis qu'existent les grands corps, soit pratiquement depuis deux siècles. On a souvent tendance à le déplorer, à parler d'une fuite des cerveaux de la fonction publique vers le secteur privé. Pour ma part, je pense que le pantouflage, loin d'être un problème pour l'administration, est consubstantiel au système. Le système en a besoin pour se réguler.

La haute fonction publique se caractérise par deux recrutements de niveau supérieur, l'un de niveau A, l'autre de niveau A+, voire A++. Ainsi, il existe un recrutement au niveau attaché, soit un niveau A, et un autre au niveau administrateur civil, soit un niveau A+. Les inspecteurs des finances peuvent être mis dans une catégorie à part, les A++. La même situation existe dans les corps d'ingénieurs techniques : on distingue les ingénieurs des travaux publics de l'État (TPE) et les ingénieurs des Ponts. Ces gens, qui passent des concours de catégorie A, sont recrutés pour exercer des fonctions d'encadrement et ont fait entre trois et cinq ans d'études supérieures. L'écart de niveau entre eux n'est pas très important, leur formation étant très proche. Il y a des circulations entre les deux niveaux. Il est de plus en plus facile de passer du corps d'ingénieur technique au corps des Mines ou des Ponts, d'autant plus que ceux qui sont initialement recrutés au sein du corps des Mines ou des Ponts partent de plus en plus dans le privé. On a donc besoin des autres, qui pantoufflent beaucoup moins, pour faire tourner la machine.

Globalement, le corps supérieur commençait sa carrière là où les autres la finissaient. Alors que l'écart de formation n'est pas très grand, l'écart en termes d'évolution de carrière est très important. Le système de recrutement français des grands corps étant très élitiste, les gens commencent leur carrière très jeune à un niveau très élevé et occupent très rapidement de hautes responsabilités.

Depuis trente ans, les directeurs du Trésor successifs, l'un des postes les plus prestigieux au ministère des finances, sont de jeunes quadragénaires, à deux exceptions près. Certains d'entre eux ont été nommés à 41 ou 42 ans, ce qui est très jeune, soit à vingt-cinq ans de la fin de leur carrière, qu'ils quittent parfois avant l'âge de 50 ans. Si l'on veut assurer une rotation des personnels, il faut se poser la question de ce que l'on fait de ces fonctionnaires.

Beaucoup vont ensuite dans des entreprises publiques, ou qui étaient publiques à l'époque – Daniel Lebègue a quitté en 1987 la direction du Trésor pour la BNP, qui n'était pas encore privatisée. Aujourd'hui, le nombre d'entreprises publiques se réduisant, il faut leur trouver des débouchés à la hauteur du prestige de leur carrière. Or les débouchés se restreignent. En plus, la commission de déontologie ne s'interdit pas d'examiner les cas de pantouflage dans les entreprises publiques.

Ramon Fernandez et Bruno Bézard ont rejoint non pas des entreprises publiques, mais des entreprises privées, ou majoritairement privées. Le premier est devenu directeur général adjoint chez Orange, le second a rejoint un fonds d'investissement franco-chinois, ce qui a fait scandale. La commission de déontologie s'est saisie de ce dernier cas et a accepté ce

pantouflage, sous réserve qu'il ne se mêle pas dans son activité nouvelle d'investissement en lien avec son activité antérieure.

Si on maintient ce modèle – deux niveaux de recrutement et des carrières rapides –, alors que la haute fonction publique est plutôt jeune, l'administration doit s'interroger sur ce qu'elle peut offrir à ces fonctionnaires. Le pantouflage est un peu nécessaire pour qu'ils aient une dernière partie de carrière à la hauteur de ce qui a précédé.

Dans les corps techniques, notamment les plus étroits, il y a un effet d'entonnoir. Ces fonctionnaires exercent des fonctions dans des administrations régionales entre 25 ans et 35 ans. Ils ont ensuite vocation à aller dans les ministères techniques, mais tous ne pourront pas devenir sous-directeurs ou directeurs, compte tenu de l'effectif de ces corps et du nombre réduit de postes, sachant en outre que le nombre de directions a été diminué. Pour ne pas bloquer l'ascension des plus jeunes, le départ vers le privé est donc une nécessité.

Il y a toujours eu une réglementation sur les congés, qui a fait l'objet de nombreux changements depuis deux siècles. Aujourd'hui, tout le monde peut obtenir un congé pour convenance personnelle d'une durée de dix ans. À une époque, il fallait avoir passé plusieurs années dans l'administration avant de pouvoir y prétendre, aujourd'hui, on peut l'obtenir très tôt. En outre, l'administration n'est pas regardante sur le type d'activité pratiquée pendant ces dix ans. Autrefois, on interdisait aux ingénieurs d'avoir des activités financières ou d'ingénieur. Aujourd'hui, on peut faire un peu n'importe quoi.

En revanche, au moment du départ, la commission vérifie si ce que les gens veulent faire est compatible avec ce qu'ils ont fait avant. La commission autorise presque tout, mais émet souvent des réserves. Il existe aussi peut-être un phénomène d'autocensure, certaines personnes renonçant à certaines fonctions en pensant qu'elles leur seront refusées par la commission. En outre, même si la commission rend des avis anonymes, les personnes sont identifiables.

Aujourd'hui, les gens partent de plus en plus tôt en se disant qu'il vaut mieux qu'ils ne prennent pas de responsabilités dans l'administration, au risque de ne pas pouvoir aller où ils veulent ensuite. Ainsi, dans la promotion 2013 de l'inspection des finances, quatre des cinq inspecteurs sont partis en 2017 et 2018 dans le privé, après leurs quatre ans de tournée, qui correspondent à des années de formation. N'ayant pas encore exercé de responsabilités, ils peuvent aller où ils veulent. Deux ou trois ans plus tard, leur départ aurait pu être plus compliqué.

J'ai fait des statistiques sur trente promotions d'inspecteurs des finances. Près d'un tiers des 154 inspecteurs ont démissionné. Les autres sont en grande partie en disponibilité dans des entreprises depuis moins de dix ans et n'ont donc pas encore démissionné. Le pantouflage est donc massif chez les inspecteurs des finances. Dans la dernière promotion, non seulement il est massif, mais il se fait plus tôt. Le risque, si on se montre de plus en plus tatillon sur les conditions de départ, est que les gens quittent de plus en plus tôt la fonction publique.

Les jeunes auront-ils toujours envie d'intégrer les grands corps ? Probablement, car les quatre ans de tournée des inspecteurs des finances sont toujours considérés comme très formateurs. En outre, le fait d'être passé par l'État est encore aujourd'hui un grand atout. Le fait d'être membre de ces grands corps et d'avoir eu une proximité avec le pouvoir

administratif et politique est extrêmement précieux. À Polytechnique, les meilleurs éléments choisissent d'aller dans les grands corps techniques civils.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Merci pour ces éléments. L'État ne sait en effet pas bien gérer les membres de ces corps qui n'ont pas une progression de carrière linéaire dans leur administration d'origine. On ne leur propose pas de poste, car la hiérarchie se réduit. Et pourquoi les ferait-on passer devant d'autres qui ont fait toute leur carrière au ministère ?

Vous êtes le premier à voir dans le pantouflage un moyen d'autorégulation du système. Estimez-vous que quelqu'un qui a quitté la fonction publique doit avoir le droit d'y revenir ensuite ?

**M. Hervé Joly.** – En tant que chercheur, mon rôle n'est pas de faire des prescriptions.

Jusqu'en 1946, les inspecteurs des finances n'avaient droit qu'à un congé d'un an, à l'issue duquel ils devaient choisir entre revenir ou démissionner. Un certain nombre d'entre eux ont démissionné dans les années vingt, mais lors de la crise des années trente, certains ont perdu leur emploi et ont essayé d'être réintégrés. Depuis, la durée du congé a été portée à dix ans pour tout le monde.

Aujourd'hui, certains font le choix par défaut de revenir parce que leur carrière dans le privé n'a pas pris le tournant qu'ils espéraient. D'autres font de brefs retours qui leur permettent de remettre les compteurs à zéro et de prendre un autre congé.

Ce n'est pas forcément intéressant de revenir. Certains réintègrent leur corps, mais occupent des fonctions subalternes jusqu'à la fin de leur carrière. D'autres prennent des responsabilités et reviennent pour occuper un poste de directeur de cabinet ou de directeur d'administration centrale. Ils font alors le choix de sacrifier leur salaire et de le diviser par quatre ou cinq. Je pense par exemple à Stéphane Richard, qui est revenu un temps à la direction du cabinet du ministre des finances. De tels retours sont généralement très provisoires et sont un tremplin avant un nouveau départ dans le privé. Ainsi, Stéphane Richard occupait une fonction de second rang chez Véolia. Il a ensuite pris la direction du cabinet du ministre des finances avant de devenir PDG d'Orange.

Il en est de même pour François Pérol, ensuite parti à BPCE ; il a tiré des bénéfices de son retour dans le public. Ce retour est-il lié à une extraordinaire vocation à servir l'État ou à un retour provisoire ? Faut-il encourager ces allers-retours ? Cette expérience du privé est positive pour des hauts-fonctionnaires qui en ont peu – hormis lors de leurs brefs stages. En Allemagne, pour des responsabilités semblables, les impétrants ne sont pas nécessairement fonctionnaires ; ils peuvent avoir une longue expérience dans le secteur privé. Si cette expérience du privé, en soi intéressante, ne sert que de tremplin, elle constitue un risque : le haut-fonctionnaire n'aura en tête que sa propre carrière, il n'exercera pas ses fonctions en toute indépendance.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ces gens brillants occupent des places que d'autres auraient pu occuper. Certes, ils ont réussi des concours très exigeants, mais ce n'est pas le baccalauréat... Le vivier est beaucoup plus important de gens compétents et potentiellement plus motivés que ceux sélectionnés par les moyens actuels.

Des fonctions comme celles de directeur général du Trésor ne sont pas seulement techniques : on ne recrute pas des mathématiciens ! Plus ils sont jeunes, plus ils sont créatifs... Il faudrait qu'ils aient l'expérience des personnes touchées par leurs décisions...

Vous réduisez l'explication du phénomène à un problème de régulation de l'administration. Certes, et il faut probablement la changer. Mais vous oubliez une autre dimension : l'existence de ces passages entre le public et le privé n'est pas un hasard, et je me demande si la difficulté à lutter sérieusement contre l'évasion fiscale n'y est pas liée : une même personne lutte contre l'évasion fiscale au ministère et fait l'inverse ensuite dans le privé ? Je soupçonne qu'il faille « ne pas désespérer les banques », pour sauvegarder son parachute quelque part... Ce système vous semble-t-il sain ?

**M. Hervé Joly.** – Certes, mais le phénomène n'est pas récent...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – À ce niveau-là, si !

**M. Hervé Joly.** – Sur un siècle et demi, il a un peu évolué, mais il est resté massif et consubstantiel au système administratif auquel il permet de respirer. Peu d'ingénieurs du corps des Mines ou des Ponts rêvent de finir directeur de Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) ou de Dréal (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Leur corps leur promet une vocation de stratège, qui brasse des affaires importantes.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L'État s'est vidé de son expertise, et fait de plus en plus appel à des cabinets extérieurs pour les partenariats public-privé ou pour certains grands marchés. C'est la contrepartie de l'absence de ces hauts-fonctionnaires.

Tous les pantouflages n'ont pas le même impact politique – les ex-ingénieurs du Roi en ont peu, ils continuent leur métier ailleurs... Quel peut être l'impact de ces pratiques ? Ce n'est pas qu'un problème de moralité, c'est un problème systémique.

**M. Hervé Joly.** – Et aussi un problème de salaire, vous l'avez évoqué...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L'impact sur la prise de décision publique est différent entre un ingénieur des Ponts et un spécialiste décidant de la politique fiscale du pays...

**M. Hervé Joly.** – C'est très difficile à démontrer. La direction des impôts et la direction du budget ne sont pas les lieux où l'on pantoufle le plus, et tout le monde ne pantoufle pas. Je m'interroge sur votre vision d'un contrôle fiscal insatisfaisant en raison de personnes qui vendraient leur âme au diable...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ce sont des règles générales....

**M. Hervé Joly.** – L'administration n'est pas faite d'individus isolés, sans contrôle...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Je parle de la conception globale de la fiscalité, de l'équilibre budgétaire...

**M. Hervé Joly.** – Si l'on empêche les départs dans le secteur privé, ces fonctionnaires seront-ils plus intègres ou exigeants ? Je n'en suis pas convaincu... Plus

largement, on ne peut pas pénaliser plus les entreprises françaises que les entreprises étrangères. Dans la concurrence internationale, la France a des impôts plus élevés qu'ailleurs. Je me méfie des simplifications qui verrouillent une personne sur sa fonction.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le problème est l'aller-retour. S'ils s'en vont, qu'ils le fassent définitivement !

**M. Hervé Joly.** – Les allers-retours sont très limités.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Il y en a un certain nombre dans la haute fonction publique...

**M. Hervé Joly.** – Les allers-retours réussis sont rares. Souvent, la personne a raté son passage en entreprise, et se retrouve alors sur la touche lors de sa réintégration. Les quelques cas ayant abouti à des responsabilités de premier plan sont très minoritaires.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les sommets de l'État sont étroits...

**M. Hervé Joly.** – Faut-il interdire complètement ces allers-retours ? Ces personnes sont fonctionnaires de carrière. Aux États-Unis, en Allemagne, ils seraient issus du secteur privé. La France a connu une exception : le directeur général de l'industrie de François Madelin durant deux ans, Jacques Maisonrouge, était PDG d'IBM France. C'est un cas unique. En France, de tels postes sont réservés aux fonctionnaires de carrière, même s'ils ont parfois fait un petit tour dans le privé auparavant...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – C'est la doctrine officielle...

**M. Hervé Joly.** – Faut-il aller contre cette tendance et cloisonner ? Je n'en suis pas sûr...

**M. Pierre Cuypers.** – On ne verrait jamais une personne ayant quitté une entreprise privée revenir pour avoir un poste prédéfini jusqu'à la fin de sa carrière. Quel est le coût de l'opération ? En France, forme-t-on autant de fonctionnaires qu'il y a de besoins ou sont-ils trop nombreux par rapport aux postes disponibles ?

**M. Hervé Joly.** – Le retour dans l'administration peut avoir un coût. Un ingénieur des Mines ou un inspecteur des finances restant dans son corps d'origine a peu d'avenir : il peut devenir directeur du corps ou l'un de ses deux adjoints. Le corps n'existe que par les fonctions exercées par ses membres à l'extérieur.

Combien de fonctionnaires faut-il ? Il y a cinq inspecteurs des finances par an depuis très longtemps. Les ingénieurs des Mines furent quatre ou cinq jusqu'en 1945, puis leur nombre a augmenté à dix puis vingt après la fusion avec l'école des Télécommunications. Tous les ans depuis 2014, il y en a un de moins – je ne sais pas à quel savant calcul cela correspond. À quoi sont-ils destinés ? Les directeurs de Direccte et de Dréal sont rarement d'anciens élèves ingénieurs de ces corps. Beaucoup y sont parvenus par la promotion interne, et exercent ces fonctions plus ingrates. Lorsqu'ils partent, ils sont facilement remplacés. Il n'y a donc pas besoin d'appartenir à cette étroite élite pour exercer ces fonctions. Je ne suis pas sûr qu'il y en ait un nombre prédéfini puisque beaucoup s'en vont : on pourrait en recruter plus, ou moins.

Pourquoi garde-t-on deux niveaux de recrutement ? Il pourrait y avoir un seul niveau de recrutement, au niveau d'attaché ou d'ingénieur TPE. La France aime ce genre de hiérarchie : des professeurs agrégés ou certifiés font le même métier...

**M. Charles Revet.** – Peut-être faudrait-il revoir les conditions pour conserver le maximum de personnes formées pour travailler dans la fonction publique. Quelles sont les conditions de formation de ces hauts fonctionnaires ? L'État prend-il cette formation en charge, avec quels contrats ? Un départ dans le secteur privé lui coûte cher...

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Le renforcement de l'engagement décennal contrecarre-t-il la fuite à la fin de la tournée des inspecteurs des finances ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les conditions se sont effectivement durcies. Plusieurs arrêtés – dont un de l'inspection des finances concernant Emmanuel Macron – rappellent le remboursement de l'engagement décennal... Mais souvent cet engagement est compté généreusement : les années de formation en école sont comptabilisées, il suffit de quelques années en administration. Souvent, le salaire dans le privé n'est pas un obstacle au départ : la pantoufle fera partie des négociations avec l'entreprise. À la sortie de Polytechnique, quel discours est tenu aux élèves ; qu'ils s'engagent dans l'administration ou bien qu'ils feront un tour dans un corps avant de passer dans le privé et qu'ainsi, ils auront une meilleure carrière ?

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Je suis un cas particulier : J'ai intégré le corps des Ponts après l'École normale supérieure (ENS). Il m'a fallu passer 45 minutes devant un jury de quinze personnes pour les convaincre de ma volonté d'intégrer ce corps. J'ai été démarchée par le secteur privé : on me proposait un salaire largement supérieur à celui que j'avais en restant dans le corps, et le remboursement de ma pantoufle.

Par contre, mon mandat de parlementaire n'est pas considéré comme un service dans le secteur public – alors que je sers l'État ! Je suis mise à disposition depuis 2017.

**M. Hervé Joly.** – Les archives que j'ai pu consulter ne sont pas très récentes – on ne peut pas avoir accès aux données personnelles de ces dernières années. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, certains ingénieurs des Mines ou des Ponts ont pantouflé, avec des écarts de salaire énormes. Ainsi, Henri Malcor, ingénieur des Mines, a quitté très vite le corps pour la sidérurgie. Il n'avait pas les moyens de nourrir sa famille de quatre enfants sinon. La question du salaire est ancienne, et n'a pas tendance à se creuser : jamais l'État ne pourra suivre les salaires du privé et la progression de carrière. Avec une augmentation de 10 à 15 %, on ne résout pas le problème.

**M. Charles Revet.** – C'est peut-être une question d'organisation de carrière au sein de la fonction publique plutôt qu'uniquement une question de salaire...

**M. Hervé Joly.** – Auparavant, une des principales motivations pour quitter la haute fonction publique, notamment dans les corps des Mines et des Ponts, était qu'il fallait bouger tous les trois à quatre ans en province. Dans le privé, les ingénieurs vont dans les directions parisiennes de grandes entreprises. Certes, les entreprises obligent de plus en plus les jeunes qui pantouflent à partir quelques années à l'étranger dans une filiale, mais ce phénomène est récent. Les ingénieurs, souvent parisiens, vivaient mal leur exil en province. Désormais, il faut raisonner par couple car la femme travaille ; et de plus en plus, ces corps sont féminisés.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Ils n’atteignent pas encore la parité !

**M. Hervé Joly.** – Il y a davantage de femmes dans les corps des Mines et des Ponts que dans les autres écoles d’ingénieurs ; elles sont souvent brillantes et préfèrent rester dans le corps en raison de moindres contraintes horaires que dans le secteur privé.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Merci pour vos analyses qui enrichissent nos réflexions. C’est un sujet très complexe.

**M. Hervé Joly.** – Votre rôle est de dire ce qu’il faut faire.

**M. Charles Revet.** – Nous avons besoin de vos éclairages pour que nos propositions soient efficaces.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Il faudra ensuite veiller à leur application !

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Je vous remercie. Nous nous retrouverons mercredi prochain pour la suite de nos auditions.

*La réunion est close à 17 heures.*

**Mercredi 30 mai 2018**

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Fabrice Melleray, professeur à l’Institut d’Études politiques de Paris (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président, puis de M. Vincent Delahaye, président -

**Audition de M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Jeudi 31 mai 2018**

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

**Audition de M. Augustin Romanet de Beaune, Président-directeur général du groupe ADP (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de M. Thomas Perroud, professeur des universités (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 12 h 10.*

## **MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS**

**Jeudi 24 mai 2018**

- Présidence de Mme Laurence Rossignol, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de M. Pierre Joxe ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs »**

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui l'honneur de recevoir Pierre Joxe, grand serviteur de l'État qui a exercé des fonctions parlementaires puis ministérielles, notamment au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Défense, avant d'occuper le poste de Premier président de la Cour des comptes de 1993 à 2001 et de siéger au Conseil constitutionnel de 2001 à 2010.

C'est à l'occasion de votre activité de juge constitutionnel que vous vous êtes intéressé à la question de la justice des mineurs. Vous avez exprimé votre désaccord avec certaines mesures votées à l'époque, qui rompaient, selon vous, avec les grands principes de l'ordonnance de 1945. Il pourrait être utile que vous nous rappeliez quelles mesures avaient suscité votre désapprobation et que vous nous indiquiez si l'ordonnance de 1945 fournit aujourd'hui un cadre juridique approprié ou si elle doit au contraire être réformée.

À la fin de votre mandat au Conseil constitutionnel, vous avez choisi d'exercer la profession d'avocat, en vous spécialisant dans la défense des mineurs. Vous avez acquis, au fil des ans, une expérience précieuse au contact de ces jeunes et de leurs familles ainsi qu'une connaissance approfondie du fonctionnement de la justice des mineurs, que vous avez exposée en 2012 dans votre ouvrage « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs ».

Nous aimerions que vous partagiez avec nous vos réflexions en ce qui concerne le sujet qui est au cœur du travail de notre mission d'information, à savoir la réinsertion des mineurs qui ont affaire à la justice. Les décisions que prennent les magistrats, avec les moyens qui sont à leur disposition, vous paraissent-elles adaptées ou d'autres dispositifs devraient-ils être inventés ?

Nous sommes naturellement conscients de l'importance de la prévention et nous serions donc curieux de savoir ce qui, selon vous, conduit certains mineurs à s'engager dans la délinquance et s'il serait possible d'agir plus efficacement en amont pour l'éviter.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui va vous permettre de répondre en tout ou partie aux questions que notre rapporteur, Michel Amiel, vous a adressées. Puis nous aurons un temps d'échanges avec l'ensemble des membres de la mission d'information.

Monsieur le ministre, c'est avec fierté, honneur et émotion que je vous cède la parole.

**M. Pierre Joxe.** – Vous posez la question des raisons de mon engagement en tant qu’avocat auprès des mineurs. Elles puisent dans mon histoire personnelle qui, après ma décision de quitter la vie politique, m’a conduit de la Cour des comptes, que j’ai présidée, au Conseil constitutionnel. C’est au sein de cette institution que j’ai réellement fait, malgré mon long parcours de juriste, la découverte de la justice des mineurs. Découverte qui fut d’ailleurs éprouvante, puisque mon passage au Conseil m’a rendu témoin de la promulgation des lois Perben, que nous devrions appeler lois Sarkozy en raison de leur inspireur réel, qui ont tout bonnement démantelé l’ordonnance du 2 février 1945.

Permettez-moi d’en rappeler brièvement l’esprit. Cette ordonnance, revêtue de la valeur d’acte législatif par un gouvernement de fait, présidé par le général de Gaulle, peut *a priori* surprendre par son objet, alors que la France sortait à peine de la Libération. La préoccupation du général de Gaulle doit être resituée dans un contexte antérieur au baby-boom ; pour le citer, « *il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l’enfance et, parmi eux, ceux qui ont trait à l’enfance traduite en justice* ». Imaginez qu’après la guerre, de nombreux enfants se sont trouvés orphelins ou abandonnés et se sont alors adonnés, incités par les circonstances, à des actes de délinquance qu’il était difficile d’entièrement leur imputer. La France avait déjà par le passé entrevu la nécessité d’une justice adaptée pour les délits commis par les mineurs : Tocqueville, dans les années 1890, s’était rendu aux États-Unis et avait rapporté les prémices de ce modèle mis en œuvre à Chicago notamment.

L’ordonnance de 1945 est fondée sur trois principes : la justice des mineurs doit être rendue par des juridictions spéciales ; elle doit comprendre plusieurs règles dérogatoires au droit commun, notamment l’excuse de minorité ; elle doit enfin s’assortir d’une mission éducative, qui a été confiée à la direction de l’éducation surveillée, renommée par la suite direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Ainsi que je vous l’indiquais, la nécessité de ces principes m’est paradoxalement apparue pour la première fois au moment où de nombreuses lois se sont employées à y porter atteinte. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, toutes deux dites « lois Perben », ont été les premières manifestations d’une entaille au modèle de 1945 : rendez-vous compte qu’en 2004, la France était le seul pays européen dont la législation prévoyait que la garde à vue d’une personne âgée de seize à dix-huit ans pouvait être portée à quatre jours ! La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, toutes validées par le Conseil constitutionnel malgré mon opposition, sont autant de textes destructeurs de l’impérative spécificité de la justice des mineurs. En effet, depuis 1945, les ordonnances ont été modifiées une quarantaine de fois, dont douze fois entre 1997 et 2007.

Une fois mon mandat achevé, j’ai senti le besoin d’étayer les constats apportés par mon expérience au Conseil par une approche comparatiste. J’ai à ce titre visité de nombreux pays, dont la Belgique, la Suisse, l’Espagne, l’Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada. Notre modèle d’une justice des mineurs spécifique y était alors considéré comme une source d’inspiration. La Suisse venait, depuis 2003 seulement, d’adopter une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, faisant autant de place aux mesures de protection qu’à la peine. Mesurez toute l’importance, au sein d’un État fédéral dont le modèle réserve généralement les législations pénales à l’échelon fédéré, de ce texte applicable à l’ensemble

de la Confédération ! Il était en effet fondamental aux yeux du législateur fédéral que la spécificité de la justice des mineurs soit appliquée quel que soit le canton.

Et tandis que nos voisins européens progressent en s'inspirant de ce dont nous avons été les pionniers, nous nous replions petit à petit vers un modèle, proche de celui en vigueur dans certaines parties des États-Unis, où l'interpellation, le jugement et l'incarcération des mineurs se rapprochent de ceux applicables aux adultes. Je ne répéterai jamais assez à quel point cette inflexion va à l'encontre du bon sens. Je suis, en premier lieu, persuadé qu'un mineur délinquant ne peut être qualifié comme tel au premier délit qu'il commet ; la délinquance est le fruit d'une activité délictuelle fréquente, mais surtout d'une indifférence de la justice aux traits propres d'une infraction lorsqu'elle est commise par un jeune. En second lieu, je rappellerai que 65 % des enfants qui passent devant le juge des enfants ne commettent jamais de récidive pendant leur minorité. Voilà pour moi la preuve la plus évidente des bienfaits d'un juge spécial.

Vous m'avez également posé la question des enseignements que je tire de mon activité d'avocat. Je souhaiterais avant toute chose préciser que, à l'image de nombre de mes confrères, ce sont mes convictions humanistes qui motivent cette dernière, dans un secteur largement dominé par la commission d'office et où la rémunération reste symbolique. Quant aux enseignements, le premier a trait à l'origine des jeunes qui se retrouvent attirés devant la justice pour mineurs : ce sont dans l'immense majorité des cas de jeunes issus de l'immigration, ce qui me permet d'affirmer sans ambages que la délinquance juvénile est, de façon générale, un phénomène fortement lié à notre histoire coloniale et à ses incidences économiques et sociales. J'aurai l'occasion d'y revenir en abordant votre dernière question.

Le second enseignement concerne le profil des jeunes déferés. En tant que scout puis officier, aujourd'hui avocat, je me suis toujours occupé d'enfants et d'adolescents. Force est de constater que la maturité est aujourd'hui plus tardive, en particulier chez les garçons. Quelle conclusion en tirer ? A l'inverse de ce qui se fait en France, d'autres pays comme l'Allemagne envisagent d'élever la majorité pénale à vingt ou vingt-et-un ans, ou du moins d'appliquer à certains jeunes majeurs un régime pénal proche de celui des mineurs. C'est une évolution qui s'inscrit pleinement dans la logique de l'ordonnance du 2 février 1945 : traiter des jeunes gens comme des êtres en formation.

Je dis jeunes gens car il s'agit, à 95 %, de garçons. J'observe d'ailleurs qu'il y a très peu d'avocats hommes qui s'occupent de la justice des mineurs, ce sont en grande majorité des femmes. Or, ces jeunes garçons ont un rapport autre avec des hommes, à plus forte raison des vieux avocats comme moi. Peut-être faudrait-il un quota d'hommes parmi ces avocats !

D'une certaine façon, lorsqu'on leur explique, les jeunes acceptent la sanction et reconnaissent les faits : ils comprennent qu'il vaut mieux être condamné comme voleur que comme voleur et menteur. Les enregistrements des interrogatoires menés par les policiers sont très instructifs : certains policiers parviennent à mettre les prévenus en confiance et, souvent, ces derniers avouent tout. Lorsque ce rapport humain s'établit, il se passe quelque chose d'extraordinaire.

On mesure à quel point la justice des mineurs est autant un service social que pénal, car il est rendu autant dans l'intérêt de l'enfant que de la société. Ces enfants sont rarement violents : un quart des infractions sont violentes ce qui est, certes, déjà trop, mais la majorité sont des atteintes aux biens sans violence ou des outrages sont liées aux stupéfiants.

La progression des poursuites liées à l'islam radical est un phénomène récent. Toutefois, beaucoup de ces enfants se réclament de l'islam sans rien y connaître, sinon une forme de folklore. À y regarder de très près, il s'agit davantage d'une islamisation de la radicalisation plutôt que d'une transposition de l'islam dans la violence.

Vous m'interrogez sur l'intérêt des expériences étrangères. Bien sûr, cela est nécessaire. Il faut voir ce qui se passe en Suisse ou en Espagne. Prenons l'Espagne : je suis allé à Madrid visiter un tribunal pour enfants. Il faut voir dans quelles conditions le juge des enfants espagnol travaille ! Un juge des enfants en région parisienne est installé dans un petit bureau défraîchi et mal éclairé, qu'il partage souvent avec un greffier : le bureau est vite rempli lorsque l'on amène le prévenu et son avocat, le téléphone y sonne sans cesse. À Madrid, l'on juge depuis un bureau digne d'un ministre, décoré d'un grand drapeau espagnol ; le greffier et le secrétaire étant dans des bureaux voisins, personne ne dérange le juge pendant l'audience. Ce dernier peut se consacrer pleinement à son métier : interroger, juger. Il y a peu, je me suis rendu au tribunal de Bobigny, convoqué à 9h, je ne suis passé qu'à 17h ! Aux États-Unis, à New-York, personne n'attend plus d'un quart d'heure ! C'est un grand chagrin de voir les conditions dans lesquelles s'exerce la justice des mineurs dans notre pays, qui a pourtant été, je le répète, un modèle dans ce domaine.

Une de vos questions fait référence au courant grandissant de l'opinion publique qui exige une plus grande sévérité à l'égard des mineurs délinquants. Il est tout à fait exact qu'aujourd'hui, la réponse pénale apportée au délit commis par un mineur est plus forte, rapportée à l'échelle de l'infraction, que celle qu'on adresse à un majeur. La raison puise aux causes sociologiques et historiques de la délinquance juvénile que j'évoquais tout à l'heure et tient en ce simple syllogisme : l'écrasante majorité des mineurs délinquants est composée de jeunes Français issus de parents immigrés à la deuxième ou troisième génération, or les Français ne portent pas aujourd'hui le même regard sur les enfants issus de l'immigration que sur les autres, donc l'opinion réclame que la répression de la délinquance juvénile soit sévère. Ce trait profond de l'opinion n'est par conséquent nullement lié à la sévérité particulière qu'on entendrait appliquer aux jeunes en général, mais bien aux jeunes issus de l'immigration en particulier. Compte tenu de ce racisme ambiant, dont je rappelle que l'histoire de France a toujours été plus ou moins empreinte, il n'est pas surprenant que l'ordonnance de 1945, signée dans le contexte de la Libération où dominaient l'allégresse et l'optimisme, connaisse de telles atteintes dans une époque beaucoup plus marquée par la méfiance et le repli. Nous pouvons d'autant plus nous permettre cette absence de ménagement que la jeunesse de notre pays, servi par une natalité plutôt élevée, ne nous apparaît pas encore comme une ressource rare, donc précieuse. Je souhaiterais toutefois conclure cette digression par un message de confiance dans l'avenir : je ne doute pas que ce racisme ancien et profond, en grande partie hérité de notre passé colonial, finisse par disparaître d'ici deux générations. C'est un mouvement naturel, qui n'est certes pas encouragé par l'impéritie de nos Gardes des sceaux les plus récents, mais qui ne manquera pas de se produire. En tant qu'ancien député de Saône-et-Loire, j'en veux pour preuve l'extinction progressive des discriminations subies par l'immigration polonaise dans les années 1930, tout à fait comparables à celles aujourd'hui vécues par les jeunes Maghrébins.

J'en viens maintenant à votre question sur l'enfermement. En tant qu'ancien chef scout et ancien officier, je peux vous affirmer que la sanction est parfois nécessaire et qu'elle doit pouvoir prendre la forme d'un isolement, d'une mise à l'écart.

Dans certains cas, l'enfermement est salutaire. J'ai vu des gosses sauvés par un ou deux mois de prison. Mais l'enfermement doit être en bout de chaîne, l'ultime moyen de la

justice des mineurs. Il peut aussi être un signal d'alarme avant la majorité. Vous pouvez dire à un jeune de 17 ans et demi : « voyez, dans six mois il n'y aura plus de juge des enfants, plus de traitement de faveur : vous ferez de la prison ferme avec les adultes. » Cela en fera sans doute réfléchir plus d'un.

Là-dessus arrive le problème des centres éducatifs fermés (CEF), une formule intermédiaire entre la prison et le modèle ouvert, que l'on retrouve peu ou prou dans de nombreux pays étrangers. Combien coûtent les CEF ? Une fortune, un coût incroyable qui ne suffit pourtant pas à assurer un encadrement par des personnes compétentes et qualifiées, car il s'agit d'un travail difficile et exigeant, qui demande une grande énergie et un investissement toujours renouvelé.

Oui, l'enfermement peut être une réponse justifiée, à deux conditions : s'il est rare et surtout s'il s'agit du dernier recours.

J'insiste sur l'importance de l'accompagnement. Prenez l'exemple du Québec qui accueille, pour des raisons d'équilibre linguistique, de nombreux jeunes haïtiens. S'ils commettent une infraction, ils sont suivis par pas moins de cinq personnes : un juge, un enseignant, un officier de police, un psychologue et un éducateur spécialisé qui ne vont pas le lâcher.

Il faut s'en inspirer. En France, une grande partie de la jeunesse active et créatrice est d'origine étrangère. C'est un fait. Il faut s'y habituer et y réfléchir à deux fois avant de privilégier une logique répressive.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Je voudrais vous remercier pour votre témoignage d'humanité et d'érudition. L'ordonnance de 1945 a déjà été remaniée près d'une quarantaine de fois et s'écarte durablement de sa version d'origine. Mais comment la rédiger pour qu'elle retrouve son esprit initial? Au gré de nos travaux, nous avons en outre pu observer la diversité des structures consacrées à l'enfermement des mineurs. Le suivi en milieu ouvert ressemble beaucoup aux pratiques de la protection de l'enfance. Depuis quelques années, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'est plutôt recentrée sur le pénal. Comment voyez-vous les relations entre la PJJ et l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements?

**M. Pierre Joxe.** - L'exemple suisse est très intéressant. La Suisse est née du regroupement de différents cantons aux codes différents. Malgré cette diversité renforcée par les différences linguistiques, la répression de la délinquance des mineurs a été traitée de manière uniforme. Il faudrait, en France, élaborer un code pénal des mineurs spécifique. En effet, le droit pénal des mineurs a évolué entre la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et le lendemain de la seconde guerre mondiale. Ainsi, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie, une fois débarrassées du fascisme ont totalement revisité leur droit pénal des mineurs, en prenant exemple sur la France. Il faudrait refondre le code pénal des mineurs en prenant davantage en compte les difficultés sociales, qui sont à l'origine de la quasi-totalité des cas, dans une perspective historique. D'ailleurs, ces difficultés peuvent aussi concerner des jeunes gens issus d'un milieu social très favorisé qui deviennent, abandonnés à leur sort, de réels délinquants. En outre, peu de filles sont délinquantes ; la plupart le deviennent parce qu'elles ont été victimes d'agressions sexuelles à la suite desquelles il faut les accompagner. Une telle démarche s'avère délicate et j'ai veillé, comme ministre de l'intérieur, que dans chaque commissariat, ces victimes puissent s'adresser à une policière. Le coût de cet accompagnement des mineurs est peut-être élevé, mais ses retombées sont essentielles à la société. Les banlieues de mon

enfance étaient structurées par le Parti communiste qui prévenait toute agitation sociale. Désormais, avec la fin heureuse de cette idéologie, on observe dans certains quartiers un délitement de la société.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Comment intituler ce nouveau code que vous évoquez ?

**M. Pierre Joxe.** – Ce pourrait être le code pénal de la jeunesse. L'intitulé de la Déclaration des droits de l'enfant s'avère maladroit, tant celle-ci concerne également les adolescents jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Mais cette déclaration reconnaissait des droits à l'enfant ; démarche novatrice, surtout lorsqu'on se réfère au droit romain dans lequel l'enfant, pourtant pourvu de droits patrimoniaux dès sa gestation, était dépourvu de tout droit à la vie. Inspirez-vous de l'expérience espagnole et de la législation de l'après-franquisme. La protection judiciaire de la jeunesse est héritière de l'éducation surveillée et fait suite aux émeutes des enfants placés dans les colonies pénitentiaires, dans les années 1930, et la parution de succès de librairie comme l'ouvrage de Gilbert Cesbron, « *Chiens perdus sans collier* ». D'ailleurs, le retour du Général de Gaulle au pouvoir va présider à la modernisation de la protection de la jeunesse.

Que l'ASE soit confiée aux départements démontre l'absence désormais de politique nationale en la matière. Les ASE ne sont pas dans une situation uniforme, tant les différences entre départements sont réelles ! Ainsi, l'ASE de Seine-Saint-Denis, confrontée à des milliers de cas, ne peut assumer sa tâche, faute des moyens nécessaires. Ce service départemental diffère, sur ce point, radicalement de celui des Hauts-de-Seine, dont les moyens sont beaucoup plus confortables. Si la gestion de l'ASE doit être décentralisée, la formation de ses agents doit cependant demeurer nationale. Comme ministre, j'ai réformé la formation des agents de police, en y incorporant du droit, de la sociologie et de la psychologie, qui étaient nécessaires à l'exercice de leurs missions au quotidien.

**Mme Marie Mercier.** – Votre expérience auprès des mineurs vous a certainement permis d'en sauver quelques-uns et je tiens à vous témoigner mon admiration pour cela. J'ai d'ailleurs pu constater, dans le cadre de notre groupe de travail consacré aux violences sexuelles exercées sur les mineurs, cette même motivation partagée par les agents de la police qui débusquaient les pédophiles sur internet. Je suis confiante dans la capacité de notre jeunesse à dépasser la xénophobie et le racisme dont vous nous avez parlé. Un mineur n'est pas un adulte en miniature et la justice des mineurs doit être spécifique. Un mineur agressif est d'abord une victime et l'absence de père peut d'ailleurs entraîner un certain nombre de déviances. L'éducation doit demeurer, à mes yeux, le premier des ministères.

**M. Martin Lévrier.** – Je souhaitais aussi vous remercier de vous occuper ainsi des jeunes. J'ai pu moi-même travailler auprès de mineurs en difficulté et je sais à quel point c'est une tâche exigeante mais également passionnante. Je voudrais rebondir sur ce que vous avez dit concernant le manque de maturité de certains jeunes. Ce constat ne devrait-il pas nous inciter à réfléchir à un éventuel relèvement de la majorité pénale, qui pourrait être portée à vingt-et-un ans par exemple ?

**M. Pierre Joxe.** – il y a eu des débats, il y a une dizaine d'années, autour de l'idée d'abaisser, au contraire, l'âge de la majorité pénale à seize ans. Cette idée a été vite abandonnée car elle aurait été contraire aux engagements internationaux de la France. Cette question de la minorité a beaucoup évolué au cours de notre histoire : les femmes ont longtemps été traitées comme des mineures dans notre code civil ; et au moment de la

rédaction de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'un des articles les plus longs à écrire fut celui sur le droit de propriété, car il posait en filigrane la question de l'esclavage. Notre rapport au droit est donc marqué par notre histoire, y compris notre passé colonial.

**Mme Jacky Deromedi.** – Nous avons visité hier un centre éducatif fermé dans lequel nous avons rencontré des éducateurs passionnés. Mais une durée de séjour de six mois n'est-elle pas trop brève pour mener un travail éducatif de fond ? Je m'interroge par ailleurs sur le coût d'une telle structure : le CEF n'accueillait que dix mineurs ; ne pourrait-on pas en accueillir davantage de manière à réduire le coût moyen de leur prise en charge ?

**M. Pierre Joxe.** – Je comprends votre impression d'un coût excessif pour ces structures. Mais l'expérience montre que le travail éducatif ne peut être réussi que s'il y a un taux d'encadrement élevé, avec une pluralité de profils parmi les éducateurs, en termes d'âge, de formation ou d'expérience. De ce point de vue, il faut constater que trop d'éducateurs se découragent et quittent la PJJ, ce qui est une perte pour le service public.

Je voudrais également réagir à un propos du rapporteur tout à l'heure qui disait que la PJJ « *s'est recentrée sur le pénal* ». Je dirais plutôt qu'elle a été recentrée sur le pénal, par une décision politique imposée par la hiérarchie.

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – Je remercie M. Pierre Joxe pour son libre propos. Je partage l'idée selon laquelle l'enfermement doit être la solution ultime, ce qui devrait inciter notre mission à s'intéresser aux mesures pouvant être prises en amont. Le constat selon lequel la majorité des mineurs déferés devant les juges des enfants sont issus de l'immigration devrait également nous faire réfléchir aux politiques mises en œuvre dans les quartiers.

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Mardi 30 mai 2018**

- Présidence de M. Catherine Troendlé, présidente-

*La réunion est ouverte à 17 h 50.*

### **Audition de Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous recevons aujourd'hui Mme Geneviève Avenard, qui occupe, depuis 2014, le poste de Défenseure des enfants. Vous travaillez, à ce titre, auprès du Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, que notre commission des lois a reçu récemment pour la présentation de son rapport annuel. J'ajoute que vous avez été élue l'an dernier à la tête du réseau européen des défenseurs des enfants.

Au cours de votre carrière, vous avez exercé des responsabilités dans des conseils généraux, d'abord en Eure-et-Loir puis en Côte d'Or, ce qui vous a permis d'avoir une connaissance très concrète des politiques menées en faveur de la protection de l'enfance. Vous avez aussi travaillé dans le secteur associatif, en dirigeant notamment l'Acodège, association basée dans le dijonnais qui gère 26 établissements et services sociaux et médico-sociaux. Vous avez également été membre du conseil scientifique de l'Observatoire national de l'enfance. Ce parcours diversifié fait de vous une des meilleurs spécialistes de l'enfance dans notre pays.

Nous avons souhaité vous entendre afin de bénéficier de vos réflexions et de vos analyses sur la question des mineurs enfermés. Nous entendrons bien sûr également Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui est concernée au premier chef par la question de l'enfermement, mais nous avons pensé que vous pourriez nous apporter une vision transversale de notre sujet en le replaçant dans le cadre plus général des politiques en faveur de l'enfance.

Vous êtes accompagnée de Mme Fawouza Moindjie, juriste au sein du pôle « défense des droits de l'enfant » et Mme Elise Fradet, chargée de mission responsable des questions pénitentiaires. Vous êtes également accompagnée de deux magistrates, Mmes Sarah Cassius-Hedjan et Lucile Rouet, qui effectuent actuellement un stage auprès du Défenseur des droits. Elles exercent ou ont exercé des fonctions de juge des enfants et pourront donc partager avec nous leurs réflexions et leurs expériences. Pour terminer, je salue la présence de Mmes Tania Berthou et Juanita Muller, qui sont deux fonctionnaires de l'Assemblée de Polynésie en stage au Sénat. Elles vont assister à notre audition afin de mieux comprendre comment fonctionne une mission commune d'information.

**Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants.** – La loi organique du 29 mars 2011 confie au Défenseur des droits, assisté du Défenseur des enfants, un de ses adjoints, la mission de veiller au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses droits, conformément à la loi, à différents textes européens, et surtout à la Convention internationale des droits de l'enfant. Le Défenseur des enfants a reçu 3000 réclamations en 2017, chiffre modeste en comparaison des 95 000 réclamations adressées au Défenseur des droits, mais en progression constante : les réclamations ont augmenté de 50 % entre 2010 et 2014, et augmentent régulièrement chaque année. Ainsi, en 2017, la hausse était de 8%. Nous sommes saisis par des familles, des parents, des associations, des professionnels, mais aussi, parfois, par des mineurs. Un de nos objectifs est de faire en sorte que les mineurs nous connaissent mieux et puissent plus spontanément nous saisir. Le troisième protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant, ratifié par la France, autorise les mineurs ou leurs représentants à saisir directement le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Le premier motif de saisine – environ 40% des saisines – concerne la protection de l'enfance, ce qui inclut les mineurs non accompagnés. Les mineurs incarcérés représentent 2% des saisines, un pourcentage stable, même si le chiffre progresse en valeur absolue parallèlement à la hausse de l'activité du Défenseur des enfants. Ce faible taux ne rend pas compte, selon nous, de la réalité des atteintes aux droits des adolescents en conflit avec la loi car ces adolescents éprouvent souvent une défiance à l'égard des institutions : comme les jeunes en situation d'exclusion sociale, ils ne se sentent souvent pas concernés par ces procédures, se disant que ce n'est pas pour eux. C'est la tendance à « l'aquoibonisme » identifiée par Jacques Toubon. Ils croient que les atteintes à leurs droits font partie de la sanction. Ils n'ont pas conscience que la sanction ne doit consister qu'en une privation de liberté et que leurs autres droits fondamentaux leur restent acquis. C'est d'autant plus inacceptable que, dans la plupart des cas, ils sont détenus dans le cadre d'une détention provisoire et sont donc encore présumés innocents.

La grande majorité des saisines de jeunes incarcérés concerne les conditions de détention et des allégations de violences de la part de surveillants pénitentiaires. Le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont passé une convention en 2011 : lorsque nous sommes saisis d'une réclamation relative à des faits mettant en cause l'état, l'organisation ou le fonctionnement des lieux de privation de liberté, ou des atteintes aux droits fondamentaux dans ce cadre, nous saisissons Mme Hazan, avec laquelle nous travaillons de manière régulière. Nous avons ainsi préparé ensemble l'examen périodique de

la France devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui a ensuite adressé ses recommandations à la France en janvier 2016. Dans notre rapport annuel de 2017 nous indiquions que nous avons attiré l'attention de Mme Hazan sur la situation des mineurs enfermés car nous avons été saisis à propos de la situation de surpopulation carcérale de l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville. Nous avons transmis le dossier à la Contrôleure générale des prisons.

Outre les conditions d'incarcération, nous sommes aussi saisis des conditions de transfert des mineurs détenus et des modalités de détermination de l'âge des mineurs incarcérés, dans le cadre de l'incarcération ou du placement en quartier disciplinaire, possible à partir de l'âge de 16 ans. Nous menons une politique active de sensibilisation à l'égard des adolescents incarcérés car il s'agit toujours de mineurs, aux termes de la Convention de l'ONU. Conformément à l'article 37 de la loi organique qui fixe son statut, le Défenseur des droits a désigné environ 500 délégués qui reçoivent le public dans 836 points d'accueil sur l'ensemble du territoire. En janvier 2018, 146 délégués interviennent ainsi dans un ou plusieurs établissements pénitentiaires avec pour mission d'instruire les réclamations et de participer au règlement des difficultés signalées. Sur les 186 prisons existantes, 173 bénéficient de la présence d'un délégué. Il y a également un délégué dans chacun des six établissements pénitentiaires pour mineurs. Cela ne signifie pas pour autant que les jeunes incarcérés saisissent facilement ces délégués. C'est pourquoi, nous travaillons avec tous les acteurs, les services éducatifs, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou les avocats pour faire connaître notre action et notre rôle. Nous avons aussi été saisis de dysfonctionnements de centres éducatifs fermés. Notre rôle est donc d'information et de sensibilisation au droit des mineurs incarcérés. Cette mission est aussi assurée par les jeunes ambassadeurs aux droits des enfants, programme qui existe depuis douze ans : de jeunes volontaires du service civique œuvrent, dans le cadre d'associations habilitées, à informer les enfants et les adolescents de leurs droits, surtout dans les établissements scolaires, mais aussi dans les centres éducatifs renforcés (CER), les centres éducatifs fermés (CEF) ou les établissements pénitentiaires. Je regrette que ces ambassadeurs ne soient pas déployés sur tout le territoire. Le centre éducatif fermé de Saverne accueille ainsi depuis longtemps ces jeunes ambassadeurs et l'expérience est probante. Ce travail de sensibilisation aide les jeunes à comprendre la notion de citoyenneté et à prendre conscience de leurs droits, ce qui facilite leur réinsertion ultérieure.

Quel regard portons-nous sur les conclusions et recommandations en matière de justice des mineurs qui ont été adressés à la France en 2016 par le comité des droits de l'enfant des Nations unies ? Nous avons mis en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre par l'État de ces recommandations et observations. C'est la première fois qu'un tel mécanisme est mis en place par une autorité administrative indépendante. Ce mécanisme s'appuie sur une veille juridique, documentaire et opérationnelle et sur un suivi de l'évolution des réclamations qui nous sont adressées en lien étroit avec les associations de terrain. Par ailleurs, pour les préparer à devenir les adultes de demain, nous mettons en œuvre un processus de consultation des enfants. À cette fin, nous ne constituons pas un collège d'enfants, mais nous voulons au contraire aller vers les enfants les plus vulnérables, en particulier les mineurs enfermés, mais aussi les enfants handicapés, les enfants dont l'état de santé est défaillant ou ceux qui relèvent de la protection de l'enfance, en travaillant auprès des foyers et des institutions de tous ordres.

S'agissant des préconisations du comité, nous estimons d'abord que l'éducatif doit primer le répressif, en veillant à ce que la détention soit en pratique une mesure de dernier ressort et que sa durée soit la plus brève possible. En ce moment se tient à l'UNESCO un congrès mondial sur la justice des mineurs et la question de leur enfermement a été

abordée. Hier, la présidente du comité des droits de l'enfant de l'ONU a posé la question : enfants en danger, enfants dangereux ?

Nous insistons également sur la nécessité de ne pas traiter les mineurs de seize à dix-huit ans comme des adultes, alors que la tendance ces dernières années était de les traiter avec une plus grande sévérité en apportant des réponses pénales identiques à celles des adultes. Heureusement, la situation a évolué comme le montre par exemple la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.

Concernant les moyens et la formation des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, il faut souligner le *turnover* important. Si l'on veut favoriser l'insertion de ces jeunes, il faut pouvoir disposer d'équipes *a minima* formées et stables. J'ai dirigé dans le passé un centre éducatif renforcé de douze places et la gestion du *turnover* du personnel occupait l'essentiel de mon temps, de même les questions de formation, laquelle était insuffisante.

Outre-mer, le manque de structures adaptées de type CER ou CEF conduit parfois à l'incarcération des mineurs faute d'autres solutions.

Autre problématique : l'incarcération des jeunes filles en conflit avec la loi. Une situation illustre les difficultés soulevées par le comité des droits de l'enfant de Genève : une jeune fille de quatorze ans est actuellement incarcérée au sein du quartier des mineurs d'un établissement ultramarin. Elle serait isolée pour des raisons de sécurité et n'aurait accès ni à l'instruction ni à aucune autre activité pour la simple raison qu'elle est la seule fille présente dans cet établissement. Nous avons interpellé l'administration pénitentiaire sur ce choix de l'incarcérer dans le quartier des mineurs et non dans le quartier des femmes, en lui demandant si son intérêt supérieur avait bien été pris en compte.

Les conclusions et recommandations formulées par le comité des droits de l'enfant des Nations unies n'ont pas toutes été mises en œuvre à ce jour. Il n'est qu'à voir la hausse significative du nombre de mineurs incarcérés entre juillet 2016 et août 2017, ce qui avait conduit le ministère de la justice à recueillir les recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Le recours à l'enfermement peut-il être parfois une mesure nécessaire pour favoriser la réinsertion des mineurs délinquants ? Je réponds clairement par la négative. L'enfermement a pour but de garantir la sécurité générale.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Je partage votre avis et je reformule la question qui serait plutôt : est-il acceptable, à un moment donné, d'enfermer des enfants pour protéger la société ? De surcroît, la durée moyenne d'enfermement étant de trois à quatre mois, l'objectif de réinsertion n'est pas réaliste dans un délai aussi court.

**Mme Geneviève Avenard.** – Comme le prévoit la Convention internationale des droits de l'enfant, l'emprisonnement d'un enfant ne doit intervenir qu'en dernier ressort et doit être le plus bref possible. D'autant plus que les droits des mineurs incarcérés ne sont pas toujours respectés du fait notamment de la surpopulation carcérale.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Actuellement, je crois que l'on n'observe pas de surpopulation dans les établissements pour mineurs, pas plus que dans les CEF ou dans les CER.

**Mme Geneviève Avenard.** – Une telle surpopulation a été observée l’été dernier dans les établissements pénitentiaires.

**Mme Fawouza Moindjie, juriste au pôle « défense des droits de l’enfant ».** – La saisine dont il était question tout à l’heure concerne l’EPM de Porcheville. Sa directrice nous a expliqué qu’elle a été obligée de mettre un matelas au sol pour accueillir deux mineurs dans une cellule, alors même que les mineurs doivent normalement faire l’objet d’un encellulement individuel.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – On nous a expliqué qu’en cas de danger imminent, le juge peut décider l’enfermement d’un mineur, car la réponse doit être immédiate. Cela peut conduire à des situations de surpopulation pendant un ou deux jours, le temps de trouver une meilleure solution. Et un directeur d’établissement pénitentiaire ne peut pas refuser d’accueillir un jeune.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Le directeur est lui-même responsable en cas de problème s’il n’a pas respecté cette règle d’encellulement individuel.

**Mme Geneviève Avenard.** – Qu’en est-il de l’accompagnement socio-éducatif des mineurs enfermés dans les structures pénitentiaires comme dans les centres éducatifs fermés ou renforcés ? Ce temps qu’ils y passent représente autant de risques de rupture dans leur parcours. La continuité de l’accompagnement et de la prise en charge sont la condition de leur efficacité. Dans ce rôle de fil rouge que la protection judiciaire de la jeunesse devrait avoir tant pendant la privation de liberté du jeune qu’à sa sortie, il existe des marges de progrès importantes.

En 2016, nous avons consacré une partie de notre rapport à la question des droits fondamentaux des enfants, comme l’éducation et l’instruction. Nous nous sommes intéressés à la question des enfants enfermés. Nous avons noté des obstacles au bon déroulement de la scolarité des jeunes en conflit avec la loi, avec en particulier, en dépit de la volonté affichée par le ministère de la justice et le ministère de l’éducation nationale, une difficulté des équipes à mettre en œuvre les orientations ainsi tracées. Cette difficulté s’explique par plusieurs facteurs : le manque de professionnels, notamment d’éducateurs spécialisés, ce qui conduit l’administration à embaucher des professionnels peu formés en contrat à durée déterminée ; le *turnover* important des agents.

Ce manque de moyens, de temps et de disponibilité empêche d’élaborer un projet sur la durée. Plus précisément l’évaluation qu’avaient faite les services du ministère de la justice et du ministère des affaires sociales et de la santé en 2015 avait confirmé que le nombre d’heures de scolarisation prévue pour les jeunes des CEF était rarement atteint dans la réalité, malgré la présence généralement effective d’un enseignant de l’éducation nationale. Autre difficulté, pour l’enseignant : être intégré dans cette équipe et construire véritablement un projet. Or sans projet pensé et porté par une équipe, il ne peut pas y avoir d’accompagnement socio-éducatif efficace.

Nous constatons aussi que dans les projets individuels du jeune, son droit à l’éducation n’est pas nécessairement prioritaire, d’autres considérations prenant le pas.

La mission diligentée par le ministère de l’éducation nationale et le ministère de la justice a dressé le constat d’un isolement des enseignants qui se trouvent en CEF vis-à-vis des enseignants locaux et vis-à-vis de leur corps d’appartenance. Cela induit une discontinuité

pour les jeunes eux-mêmes qui sont souvent placés dans des structures éloignées de leur domicile et éventuellement du lieu où ils étaient en formation professionnelle ou scolarisés. C'est toute la question de l'articulation entre le temps limité d'enfermement et le temps plus global du projet de vie de ces jeunes, de leur insertion.

C'était l'objet d'une de nos recommandations en 2016 : que des enseignants soient affectés à chaque CEF afin que chaque mineur bénéficie du nombre d'heures prévu. Nous avons encouragé les travaux visant à améliorer leur statut dans les équipes éducatives. Nous avons également insisté sur le fait que tout mineur enfermé doit être inscrit dans un établissement de rattachement, qui doit veiller à la continuité de son parcours scolaire. Nous n'ignorons pas les problèmes de décrochage, mais toute rupture dans le parcours scolaire est difficile à rattraper.

Le temps du placement doit constituer une opportunité de remobilisation pour le mineur. À cet égard, la continuité entre le travail des équipes du milieu d'enfermement et celles du milieu ouvert est essentielle dans la préparation de la sortie, qui est un moment périlleux. C'est pourquoi nous recommandions de rendre obligatoire le prononcé d'une mesure éducative provisoire, pour maintenir les liens avec l'extérieur. Nous demandions aussi de donner aux services de milieu ouvert les moyens d'accomplir leurs missions.

Les enfants enfermés sont d'abord des enfants, dont les droits fondamentaux doivent être respectés. La clef est l'articulation entre l'amont et l'aval. Le temps d'enfermement doit être utile. Le droit à l'éducation, comme celui à la santé, sont prioritaires. Les jeunes peuvent être sensibilisés à leur place de citoyen, ce qui favorisera une plus grande confiance, meilleure protection contre la défiance qu'ils inspirent aux adultes, surtout avec les récents problèmes de radicalisation. Ainsi, la direction territoriale de la PJJ de l'Est met en place un parcours citoyen, auquel nous apporterons notre pierre. Cette initiative doit être généralisée.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Nous avons déjà réalisé plusieurs auditions, dont il ressort qu'entre angélisme et excès de sévérité, il y a un juste milieu à trouver ; nous devons aboutir à des préconisations concrètes. Le point de départ est l'ordonnance de 1945 : est-elle vraiment dénaturée ? Faut-il revenir à son esprit initial ? La primauté de l'éducatif sur l'enfermement fait consensus. Faut-il écrire un code spécifique pour les enfants ?

Vous avez insisté sur l'articulation entre milieu ouvert et enfermement. Dans la réforme en cours, la part de la justice des mineurs n'occupe pas une grande place, sinon par la création de vingt CEF, dont les coûts de fonctionnement sont élevés. Ne vaudrait-il pas mieux irriguer davantage le milieu ouvert ?

Les éducateurs de la PJJ et les agents de la pénitentiaire n'ont pas la même culture, et les premiers considèrent parfois les seconds comme de simples « matons » pour parler familièrement. Pour mieux articuler leurs interventions, ne serait-il pas opportun d'organiser des formations conjointes ? Il est vrai que leurs statuts administratifs diffèrent.

**Mme Geneviève Avenard.** – Lorsque Mme Taubira avait envisagé de revoir l'ordonnance de 1945, nous avons indiqué que les modifications successives avaient nui à la cohérence de ce texte.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Sur quels points, exactement ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Je vous adresserai une note.

**Mme Camille Rouet, juge des enfants.** – La multiplication des réformes a rendu ce texte illisible, notamment sur la révocation du contrôle judiciaire ou la détention provisoire, car il renvoie implicitement à des textes relatifs aux majeurs. Du coup, pour éviter la détention arbitraire, nous nous référons à des tables de correspondance réalisées par l'école nationale de la magistrature (ENM).

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Une circulaire ministérielle ne peut-elle suffire ?

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Pourriez-vous nous adresser une note sur l'ordonnance de 1945 et sa dénaturation ?

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Sur son manque de clarté, plutôt.

**Mme Camille Rouet.** – La législation antiterroriste ne prévoit rien pour les mineurs en matière d'expulsion du territoire. Or il n'est pas possible d'expulser un mineur.

**Mme Geneviève Avenard.** – Le résultat de ce manque de lisibilité est que, parfois, des enfants sont moins bien traités que des majeurs.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Si chaque magistrat a un pouvoir d'interprétation, le risque est d'aboutir à des solutions divergentes. Y a-t-il d'autres exemples ?

**Mme Camille Rouet.** – La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite Loppsi II, a alourdi les peines pour les cambriolages : en réunion, ils sont passibles de sept à dix ans d'emprisonnement mais le cas particulier des mineurs n'a pas été envisagé. Du coup, le greffe pénitentiaire et le juge des enfants ne disent plus la même chose sur le délai de détention. Incroyable !

**Mme Geneviève Avenard.** – Je vous invite à consulter les avis que nous avons émis, qui contiennent des exemples précis sur les difficultés rencontrées.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Sur un autre sujet, la partie relative aux mineurs du projet de loi « asile et immigration » actuellement en discussion vous paraît-elle convenable ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Nous avons fait observer que l'enfermement des mineurs en centre de rétention administrative (CRA) n'est pas acceptable.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Quelle est alors l'alternative ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Nous pensons que l'assignation à domicile est la solution la plus appropriée, même si ce domicile est parfois précaire, comme c'est le cas pour les personnes qui vivent à l'hôtel par exemple.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Et pour les mineurs non accompagnés (MNA) ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Leur situation est différente car ils relèvent de la protection de l'enfance. Ils sont pris en charge par les services sociaux des départements qui les mettent à l'abri et évaluent leur situation.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – J'ai eu à connaître de ces questions dans les Bouches-du-Rhône : l'État et le département se renvoyaient la balle ! Il n'est pas toujours facile de déterminer le lieu de résidence d'un immigré.

**Mme Fawouza Moindjie.** – On ne peut pas expulser un mineur non accompagné du territoire français. Si une personne détenue est un enfant, nous intervenons auprès du préfet. Les MNA n'ont pas leur place au sein d'un CRA. En ce qui concerne les mineurs qui sont dans leur famille, ils sont parfois en France depuis six mois ou un an et ont un lieu de résidence – souvent, ils sont aussi scolarisés.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Aucune association ne vous alerte sur les enfants qui vivent dans la rue ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Nous réagissons aux réclamations que nous recevons et je reconnais que nous n'avons pas été saisis de ce type de situation.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Vous avez évoqué vos échanges d'informations avec la Contrôleure des lieux de privation de liberté. Lorsqu'elle va dans les CRA et constate qu'il y a des mineurs, ne vous saisit-elle pas ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Nos niveaux d'intervention sont différents. Le cas échéant, la Contrôleure des lieux de privation de liberté nous interpelle, et nous faisons de même si besoin. Quand un enfant nous est signalé en CRA, nous saisissons le préfet, qui suit généralement nos recommandations en assignant la famille à résidence.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Quelle est la mission de la Contrôleure des lieux de privation de liberté ? Signaler les dysfonctionnements. La présence d'enfants dans un CRA en est un, qui doit être systématiquement dénoncé. Dès lors, pourquoi n'êtes-vous pas saisie de tous les cas ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Nous ne pouvons pas être à la fois destinataire et à l'origine des réclamations. En un an, il y a eu autant d'enfants en CRA qu'au cours des trois années précédentes.

**Mme Catherine Di Folco.** – Nous avons visité des CRA avec M. François-Noël Buffet, dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi « asile et immigration ». En réalité, peu de familles y sont accueillies.

**Mme Michelle Meunier.** – Les rares cas sont liés à des reconduites à la frontières tôt le matin : la famille est regroupée pour la nuit.

**Mme Geneviève Avenard.** – Il y a dix-huit mois, un petit est cependant resté 32 jours en CRA. Et je ne parle pas de Mayotte, où affluent les familles en *kwassa-kwassa*...

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Faut-il à votre avis créer vingt CEF supplémentaires ?

**Mme Geneviève Avenard.** – Oui, à condition d’améliorer les moyens de la prise en charge. Sinon, ce sera inutile. Avec un personnel formé et pluridisciplinaire et une bonne articulation avec le milieu ouvert, c’est une bonne alternative à l’incarcération.

**Mme Elise Fradet, chargée de mission responsable des questions pénitentiaires.** – Quand les éducateurs sont revenus en détention, un vrai travail de formation commune a été fait par la PJJ et par l’école nationale de l’administration pénitentiaire (ENAP). Mais à présent, avec les mutations, le personnel a changé et les bénéfices de cette formation se sont un peu perdus.

**Mme Chantal Deseyne.** – Je suis atterrée par la pauvreté de la présence de l’Éducation nationale dans les centres éducatifs fermés. On propose aux jeunes sept heures d’enseignement par semaine ! Pour favoriser leur réinsertion, il faut leur donner accès à la connaissance. Quelle est l’alternative à l’enfermement des mineurs ? Celle-ci répond à une demande de la société, mais pas à leurs besoins. Le manque de détection précoce par les services éducatifs et sociaux est aussi préoccupant.

**Mme Geneviève Avenard.** – Le référentiel voudrait que ces jeunes bénéficient de quinze heures de formation par semaine. Encore faut-il attirer les enseignants. Pour cela, il faut un vrai projet. L’alternative à l’incarcération est l’accompagnement en milieu ouvert. Pour cela, il faut donner des moyens à la PJJ.

Quelques mots de l’articulation avec les politiques de la protection de l’enfance. Les jeunes qui ont connu des difficultés familiales, des violences, des échecs scolaires répétés, ont un sentiment d’injustice, d’exclusion, de relégation. Le travail ne saurait peser sur la seule PJJ ! Chacun, en ces matières complexes, doit assurer les missions que la loi lui a confiées.

L’un des principaux défis est de restaurer la confiance. L’ONU a commandé un rapport sur la confiance des 15-27 ans dans les institutions et sur le rôle des jeunes dans la résilience et la pérennisation de la paix. Le rapport montre combien l’attitude des adultes influence les enfants.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Merci de tout le temps que vous avez consacré à approfondir avec nous le sujet qui nous préoccupe.

*La réunion est close à 19 h 15.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE  
L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES  
ET METIERS D'AVENIR**

**Jeudi 24 mai 2018**

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Table ronde autour de Mme Ida Bost, auteure d'une thèse sur l'histoire des  
herboristes en France, Pr Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à  
l'université Paris-Sud, Mme Agnès Le Men, directrice du Conservatoire  
national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles  
(CNPMAI)**

**Mme Corinne Imbert.** – Mes chers collègues, notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales ouvre aujourd'hui son cycle d'auditions. Cette première table ronde fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Je remercie nos trois intervenants d'avoir accepté d'y participer. Nous accueillons ce matin Ida Bost, docteur en ethnologie, auteur en 2016 d'une thèse sur les herboristes en France de 1803 à aujourd'hui, Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à l'Université Paris-Sud, membre du conseil d'administration de la Société française d'ethnopharmacologie, et Agnès Le Men, directrice du Conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles de Milly-la-Forêt.

Nous avons réuni ces trois intervenants aux profils divers pour introduire nos réflexions, axées à la fois sur la filière de l'herboristerie et des plantes médicinales et les métiers qui lui sont liés. Mesdames et Monsieur, de par vos profils, parcours et travaux, vous pourrez nous donner une première approche générale - historique, patrimoniale ou encore scientifique et comparée - de ces notions. Je vous cède immédiatement la parole

**Mme Ida Bost.** – Mes travaux de recherche ont pour sujet l'herboristerie en France, qui a eu cette particularité de connaître une forme de reconnaissance étatique à travers la délivrance d'un certificat entre 1803 et 1941. Je regarde l'herboristerie d'aujourd'hui comme le fruit d'une histoire, appelée encore à évoluer.

Je vais focaliser ma présentation sur deux aspects.

D'abord, réduire la question à un jeu d'opposition entre l'herboristerie et la pharmacie serait, à mon sens, passer à côté des enjeux réels.

Certes, la multiplication des tentatives visant à supprimer le certificat d'herboriste, menée par l'Association générale des pharmaciens de France depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, a été l'occasion de développer un argumentaire en forme d'opposition entre les herboristes et les pharmaciens, sur fond de préservation du monopole pharmaceutique. Cependant, la réalité

de la pratique – regardée notamment à travers les récits de vie dont nous disposons – montre des passages incessants des acteurs d'un monde à l'autre.

La pharmacie est restée longtemps un métier d'homme alors que l'herboristerie était un métier de femmes. Le certificat d'herboriste, sanctionné à l'issue d'un examen, était financièrement plus accessible que le diplôme de pharmacien.

L'herboristerie a également été un outil d'ascension sociale pour des fils de pharmaciens ou des préparateurs en pharmacie, pour qui passer le certificat permettait de passer du statut d'employé à celui de patron.

Aujourd'hui, ces passages se retrouvent encore dans les écoles d'herboristerie comme dans les formations auxquelles participent des pharmaciens. Des herboristes reconnus, par exemple Gilles Raveneau de l'herboristerie de la place de Clichy ou encore Patrice de Bonneval, sont des pharmaciens.

Le second aspect sur lequel je souhaite insister est que l'enjeu n'est pas aujourd'hui de rétablir l'ancien certificat qui ne correspond plus à la réalité de l'herboristerie.

Au temps du certificat, la législation permettait aux herboristes de vendre en boutique toutes les plantes médicinales indigènes, fraîches ou sèches, sans que la loi ne fixe de cadre précis quant à la possibilité ou non de les mélanger.

Aussi, le statut de l'herboriste n'étant pas clair, fallait-il le considérer comme un homme du soin ou comme un débitant spécialisé sur les plantes ? L'examen lui-même entretenait ce flou. Les épreuves se déroulaient dans les facultés de médecine, encadrées par des médecins et des pharmaciens, mais ne portaient que sur l'aspect botanique des plantes sans aborder leurs propriétés médicinales ou les procédés d'utilisation.

Les herboristes ont tiré parti de ce statut flou et ambigu pour bâtir une pratique qui leur correspondait.

Ainsi l'herboristerie était un métier de femmes, qui l'exerçaient souvent sur le lieu de vie, comme une pratique intermittente et non comme un métier de carrière. Rapportant peu, la vente des plantes s'ajoutait à la vente d'autres objets en tout genre. C'était un métier de soins, avec une image très ambivalente de ces personnes sans savoir académique, perçues à la fois comme un peu sorciers mais aussi guérisseurs, capables de miracles.

Aujourd'hui, à part la présence majoritaire des femmes qui représentent par exemple 84 % des étudiants à l'école des plantes de Paris, le profil socio-économique des herboristes a complètement changé et s'est diversifié.

Il n'existe non plus un mais des métiers de l'herboristerie : des producteurs, qui revendiquent le titre de paysan-herboriste, des vendeurs en boutique, des personnes assurant une transmission de savoirs (formateurs, guides...), des pharmaciens ou soignants ayant recours aux plantes comme méthode complémentaire, et enfin tout l'univers du bien-être.

Tous ont reçu une formation en herboristerie, que ce soit à titre principal ou accessoire à leur profession, comme les infirmières-herboristes ou les diététiciennes-herboristes.

Derrière cette multitude de pratiques, s'est mis en place un réseau. Ainsi, les écoles d'herboristerie sont des lieux d'interconnexion et d'échanges, de même que certaines manifestations comme le congrès des herboristes, la fête des simples, la fête à Milly-la-Forêt. Enfin, quelques personnes clés donnent une identité à la pratique.

Si l'herboristerie ne se résume plus à la vente de plantes médicinales, la plante en l'état, la tisane et plus encore le rapport à la plante restent au cœur de l'herboristerie. Celle-ci renvoie à tout un mode de vie, axé sur le respect de la nature, qui puise sa source dans le mouvement environnemental développé dans les années 1970.

L'herboristerie actuelle se revendique par ailleurs d'une forme de transmission d'un patrimoine, de connaissances, d'une génération à l'autre.

Il ne s'agit pas aujourd'hui de créer l'herboristerie. Celle-ci existe bien. Les acteurs s'installent et s'institutionnalisent. Ils demandent en revanche à être sécurisés dans leurs pratiques, qui sont à la limite de la légalité et de l'illégalité.

**Mme Agnès Le Men.** – Je suis ingénieur agronome et directrice du conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles depuis le début de l'année 2017.

Le conservatoire est spécialisé dans la gestion des ressources génétiques des plantes à parfum, médicinales et aromatiques et se situe donc très en amont de la production, à l'interface du monde des plantes sauvages et de celui des plantes cultivées.

La filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM) est une filière modeste qui couvre 48 000 hectares, soit moins de 1 % de la surface agricole française, pour environ 3 500 exploitations, dont 15 % sont labellisées biologiques contre 5 % dans le reste de l'agriculture. Trois espèces (la lavande, le lavandin et le pavot-œillet) couvrent 70 % des surfaces. Néanmoins, la production des 30 % des surfaces restantes assurent plus de 60 % du chiffre d'affaires, ce qui montre la forte hétérogénéité du chiffre d'affaires par hectare.

L'activité de cueillette commerciale est peu connue et documentée, ce qui pose la question de la gestion de la ressource sauvage.

La filière est également orpheline de la recherche publique.

La réglementation, en pleine évolution, est parfois lacunaire et complexe, et souvent décalée de la réalité du terrain. A titre d'exemple, la réglementation européenne REACH sur les substances chimiques dangereuses assimile certaines huiles essentielles à des produits dangereux et impose la constitution de dossiers complexes. Le règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage (CLP) impose l'étiquetage des huiles essentielles pures avec des pictogrammes montrant leur dangerosité. La réglementation sur les alcaloïdes pyrrolizidiniques - molécules que l'on peut retrouver dans des plantes à tisanes - impose un degré de contrainte décalé de la réalité : le seuil admis correspond à une plante touchée sur un champ entier de menthe par exemple. Il existe d'autres normes telles que la pharmacopée ou la réglementation des compléments alimentaires notamment.

La complexité des plantes et de leurs propriétés, sur lesquelles les recherches sont encore expérimentales, traduisent l'avenir et la richesse de cette filière.

Celle-ci s'est structurée et mécanisée à partir des années 1980, période à laquelle a été créé l'Institut technique de la filière, l'Iteipmai. Depuis sa création, tant les surfaces que le chiffre d'affaires de la filière PPAM n'ont cessé de se développer. Entre 2000 et 2010, la surface cultivée a augmenté de 15 % quand elle diminuait de 2 % pour le reste des productions agricoles et le nombre d'exploitations a augmenté de 23 % alors qu'il diminuait de 6 % dans le reste du secteur agricole.

Cette dynamique s'est accélérée au cours des dernières années : les surfaces ont augmenté de 26 % entre 2010 et 2015, du fait de la diversification de céréaliers vers les PPAM pour sécuriser leurs revenus, de l'installation de jeunes agriculteurs et de l'évolution de la demande.

En découle un besoin croissant en formation, un accompagnement technique et un approvisionnement en semences et plants.

Dans la filière PPAM, nous identifions de manière arbitraire trois grandes catégories : les plantes à parfum, aromatiques et médicinales. Les plantes à parfum sont principalement celles qui vont être transformées en huiles essentielles, comme la lavande ou le lavandin, qui peuvent être également des plantes médicinales. Les plantes aromatiques sont les plantes condimentaires tels le thym, le romarin, qui peuvent aussi être utilisées comme des plantes médicinales. Enfin, dans les plantes médicinales, on distingue des productions à grande échelle de ginkgo biloba et de pavot-œillette, sous contrat avec les laboratoires pharmaceutiques, et des productions d'autres plantes (plus de 100) commercialisées en circuit court comme compléments alimentaires ou plantes sèches sur le marché de l'herboristerie. Il est ainsi difficile de définir les plantes médicinales et de les distinguer des autres catégories de plantes.

J'en viens à la structuration de la filière. Le réseau de recherche agronomique appliquée, le réseau PPAM, est fédéré autour de l'Iteipmai, l'institut technique de la filière situé à Chemillé-en-Anjou, auquel est adossé le CRIEPPAM (centre régionalisé interprofessionnel d'expérimentation en plantes à parfum, aromatiques et médicinales). La chambre d'agriculture de Valence s'est historiquement spécialisée dans la filière PPAM.

Le conservatoire, créé en 1987 à Milly-la-Forêt, dans le sud de l'Essonne, bassin historique de plantation PPAM, est une association loi 1901 financée à 50 % par les pouvoirs publics et compte 9 salariés. Il s'attache à approvisionner ses partenaires en diversité génétique, développe une activité proche de celle d'un jardin botanique pour acquérir, rassembler, conserver une collection dynamique de plus de 1 000 espèces, et travaille parallèlement sur la cueillette et la protection du patrimoine naturel, en partenariat avec l'Association française des cueilleurs de plantes sauvages (AFC). Il a en outre une activité de production de semences et de plants (plus de 700 espèces) qui permet d'approvisionner les producteurs. Enfin, il accueille plus de 10 000 visiteurs par an et joue un rôle de sensibilisation du grand public, en développant une offre de stages pour laquelle la demande est croissante.

D'autres organismes sont à mentionner : le CPPARM (Comité des plantes aromatiques et médicinales), qui regroupe des producteurs, le CIHEF (Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises), des organismes de formation spécialisés, notamment les quatre CFPPA (centres spécialisés de formation pour la promotion agricole) et la délégation nationale de FranceAgriMer.

Cette filière et son développement sont portés par une attente sociétale pour plus de naturalité, le souhait de « consommer local », le développement de la responsabilité sociétale des entreprises, notamment dans la filière cosmétique, le phénomène du « *do it yourself* » ou encore la recherche de produits purs et naturels. Les PPAM ont également un rôle à jouer dans le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

**M. Pierre Champy.** – J'enseigne la chimie végétale et la phytothérapie en faculté de pharmacie et suis co-responsable d'un diplôme interuniversitaire de phytothérapie à destination des professionnels de santé. J'effectue également des missions d'expertise pour l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation).

L'herboristerie recouvre des activités multiples de production (culture, cueillette, vente directe) ou de commerce avec notamment la vente de produits de santé mais aussi de plantes en vrac ou de préparations de plantes, ce qui forme un ensemble de produits sous des statuts et des normes réglementaires extrêmement variables.

La frontière est fine entre les conseils prodigués par les herboristes et un éventuel exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie, c'est-à-dire entre l'indication thérapeutique que l'on trouve sur un médicament et l'allégation de santé pouvant figurer sur un complément alimentaire ou un aliment. Cette instabilité juridique explique une demande de sécurisation des pratiques des herboristes, qui oscillent entre la santé et le bien-être.

Actuellement, il n'existe pas de formation unifiée ni de diplôme défini pour la pratique de l'herboristerie.

Les plantes inscrites à la pharmacopée française font partie du monopole pharmaceutique, institué pour des raisons sanitaires et non économiques. La liste de ces plantes est divisée en deux parties :

- la liste A comporte 365 plantes utilisées traditionnellement (ou drogues végétales), employées dans des préparations de phytothérapie ou d'homéopathie. Certaines présentent une forte toxicité. Une libéralisation de la vente de l'ensemble de ces plantes en dehors du circuit pharmaceutique me semblerait donc difficile, à titre personnel ;

- la liste B correspond à des plantes utilisées par le passé en thérapeutique mais abandonnées à cause de leur toxicité ou du doute sur leur efficacité au fil des avancées des connaissances scientifiques ; les effets indésirables sont donc supérieurs aux bénéfices attendus.

Le décret n° 2008-841 du 22 août 2008 a permis la sortie de 148 plantes végétales du monopole pharmaceutique. Ce décret précise la forme traditionnelle d'emploi de ces plantes pour laquelle la sécurité de leur utilisation est assurée.

Les plantes médicinales rejoignent les exigences de qualité du circuit pharmaceutique. Celles hors monopole à visée alimentaire relèvent d'exigences différentes.

La France importe environ 18 000 tonnes de plantes en l'état ou sèches, principalement depuis la Chine et l'Inde. La DGCCRF s'est intéressée à la qualité de certaines classes de produits à base de plantes médicinales, cette analyse ayant montré des dysfonctionnements assez inquiétants.

En ce qui concerne les mélanges de plantes, une monographie « mélange de plantes pour tisanes » inscrite à la pharmacopée française définit quelles plantes peuvent être associées entre elles par le pharmacien en l'absence d'ordonnance ; certaines plantes en sont donc exclues et l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament) définit les exigences en termes de bonnes pratiques de préparation.

Hors du circuit pharmaceutique, les mélanges de plantes en vrac ne sont pas interdits et ont le statut de produit alimentaire. Un enregistrement comme complément alimentaire est possible si la dose consommée par le patient est définie. Cette pratique se développe, dans les officines ou en dehors, pour contourner les restrictions réglementaires.

Se développent également hors des officines des associations de préparations de plantes (extraits, huiles essentielles), dont les frontières sont parfois floues avec le statut de médicament par fonction ou par présentation, ce qui conduit à des requalifications de produits par l'ANSM ou les tribunaux.

Les statuts des produits à base de plantes, en vente libre, sont d'une grande diversité. Il s'agit principalement, en dehors des plantes en vrac, de compléments alimentaires, mais on trouve également des dispositifs médicaux et des produits cosmétiques, ainsi que des huiles essentielles.

Les organismes de tutelle pour ces produits relèvent soit du ministère en charge de la santé, soit du ministère en charge de la consommation.

Un arrêté du 24 juin 2014 a établi une liste des plantes autorisées à entrer dans la composition des compléments alimentaires : parmi les 540 espèces qui y figurent, 60 % environ sont des plantes alimentaires ou médicinales hors monopole pharmaceutique et environ 25 % sont des plantes médicinales relevant de ce monopole pharmaceutique ; le reste sont des plantes ayant des usages médicinaux dans d'autres traditions que la nôtre ou encore quelques plantes de la liste B de la pharmacopée. L'arrêté de 2014 ne représente qu'une liste partielle de ce qui circule réellement.

Une liste commune de plantes utilisées dans les compléments alimentaires est en projet entre la France, la Belgique et l'Italie, dite « liste Belfrit », qui comporte 1 028 plantes.

Les exigences en termes de sécurité et de qualité des produits restent insuffisantes, notamment en termes d'étiquetage. Pour un grand nombre de compléments alimentaires, la question du statut de médicament par fonction ou par présentation se pose. Or, la plupart des produits de phytothérapie sont vendus sous la forme de compléments alimentaires en dehors des officines, par des non professionnels de santé et souvent sans conseil, comme c'est le cas en grande surface.

Des dispositifs de vigilance s'appliquent aux produits à base de plantes, dès lors qu'un usage traditionnel n'est pas forcément un gage de sécurité et qu'un certain nombre d'interactions médicamenteuses sont à prendre en compte.

L'ANSES est l'autorité compétente en matière de nutrivigilance (compléments alimentaires) et l'ANSM pour la cosmétologie et la matériovigilance (dispositifs médicaux).

L'ANSM, l'Agence européenne du médicament et l'OMS publient des référentiels pour l'emploi des plantes médicinales et des huiles essentielles. Toutefois,

beaucoup de personnes qui vendent ces plantes ou huiles essentielles ne les connaissent pas et se fondent sur des ouvrages spécialisés qui ne sont pas forcément pertinents.

Il existe un fort besoin de formation pour les personnes autres que les pharmaciens délivrant des produits à base de plantes, afin qu'elles puissent délivrer un conseil efficace et adapté, apte à garantir la sécurité du consommateur, en tenant compte des données scientifiques. Au-delà de la plante en vrac hors monopole, cette formation doit concerner l'ensemble des produits vendus de manière courante hors du cadre pharmaceutique. Il semble important de donner un socle universitaire à ces formations, dans une interface indispensable avec les formations en santé.

Plusieurs questions restent ainsi en suspens. Quelles plantes peuvent être commercialisées ? Quelles sont les conditions d'exercice des herboristes, leur formation et leur place au sein du réseau de soin ?

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Je remercie nos intervenants dont les trois exposés reflètent bien le champ très large de notre mission.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Merci de ces exposés. Très succinctement, Ida Bost nous dit que l'herboristerie n'est ni à inventer ni à réinventer, car elle existe. Reste à savoir si elle peut exister comme cela. Agnès Le Men a mis l'accent sur la forte attente sociétale, que l'on doit entendre, et sur une recherche publique orpheline. Pierre Champy évoque un fort besoin de formation, pour délivrer un conseil adapté. Ces premières réflexions justifient déjà l'existence de notre mission.

Je salue la présence du public et de la presse : nous avons souhaité ouvrir nos auditions car il s'agit d'un sujet de société.

D'après les connaissances que vous pouvez avoir de la situation dans d'autres pays notamment européens, y-a-t-il une spécificité française dans l'approche de l'herboristerie et des plantes médicinales, tant de la part des professionnels de santé que des attentes des consommateurs ?

Comment décririez-vous par ailleurs les spécificités des outre-mer en matière de richesse patrimoniale et d'usage des plantes médicinales ?

Quelles sont vos réflexions sur la réglementation qui entoure les plantes médicinales et les produits dérivés type huiles essentielles ou compléments alimentaires ? Quelles évolutions seraient selon vous bienvenues ?

Estimez-vous que les connaissances scientifiques sur les plantes médicinales sont suffisamment développées ? Que pensez-vous de l'offre actuelle de formation, tant universitaire que privée ou professionnelle ? Quel serait le socle minimal de connaissances à avoir pour prétendre prodiguer des conseils sur l'usage des plantes ?

**M. Pierre Champy.** – La profession d'herboriste est définie en Belgique. En Autriche et en Allemagne, les prérogatives sont plus larges que celles communément admises et en Angleterre, la profession s'apparente davantage aux professions de santé.

La diversité et la richesse de la production outre-mer en font un sujet à part, d'autant que l'instabilité juridique, en particulier à La Réunion, rajoute à la particularité de certaines pratiques locales traditionnelles.

Quant à la réglementation, sa complexité entraîne une insécurité sur ce que peut faire et ne peut pas faire le praticien en herboristerie.

La recherche sur les plantes médicinales bénéficie peu du soutien du ministère de la recherche. La recherche sur les huiles essentielles est encore balbutiante. Globalement, l'évaluation clinique des plantes et produits dérivés existe mais elle manque de légitimité, notamment en termes de méthodologie.

Je connais mal les formations extra-universitaires à destination du grand public. Dans les écoles d'herboristerie, les formations semblent hétérogènes. Les futurs pharmaciens bénéficient quant à eux de formations en phyto-aromathérapie conséquentes, l'offre étant relativement homogène ; l'offre de formation en direction des professionnels de santé déjà installés est par ailleurs très importante.

En revanche, la formation des médecins est très insuffisante sur les compléments alimentaires et leurs éventuelles interactions avec les prescriptions médicamenteuses, qui sont pourtant bien documentées.

La nutri-vigilance en matière de compléments alimentaires est balbutiante en raison notamment d'un faible nombre de déclarations de la part des soignants.

Un herboriste doit avoir un socle minimal de connaissances : il doit pouvoir renvoyer vers un pharmacien ou un médecin si cela est nécessaire, et avoir un regard critique sur la littérature existante ; il lui faut par ailleurs une connaissance minimale de la physiologie, de la pharmacocinétique et de la toxicologie, mais aussi des éléments lui permettant de se positionner dans un réseau de soins, au-delà d'une bonne connaissance de la plante en elle-même dans ses aspects à la fois botaniques et chimiques.

**Mme Agnès Le Men.** – Les outre-mer recèlent 65 % de la flore française. Le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques, en voie d'application en France, doit permettre de lutter contre la bio-piraterie et d'assurer un partage équitable des avantages tirés de l'utilisation de ces ressources. Concrètement, à chaque fois que l'industrie voudra utiliser une de ces ressources pour la commercialiser, elle devra reverser un pourcentage du chiffre d'affaires à un fonds de partage international. L'impact de cette disposition est encore mal connu.

S'agissant de l'encadrement des métiers, celui de cueilleur de plante ne fait l'objet d'aucune réglementation, ni fiscale ni juridique, ce qui empêche notamment d'en recenser le nombre et de structurer cette profession, avec à terme un risque d'impact sur la ressource sauvage. Depuis 2011, les cueilleurs ont toutefois commencé à s'organiser en créant l'AFC (Association française des cueilleurs), dont l'objet est notamment d'établir une charte de la cueillette sauvage pour mettre en place une filière d'approvisionnement durable.

Je précise tout de même que la principale menace sur la ressource sauvage ne vient pas des cueilleurs mais plutôt des changements climatiques ou encore de l'urbanisation croissante.

Sur l'offre actuelle de formation, je peux témoigner des demandes croissantes de nos visiteurs pour des stages sur ce thème, mais aussi de la grande hétérogénéité de leurs connaissances.

**Mme Ida Bost.** – En Europe, la démarcation n'est pas très claire entre ce qui relève du bien-être et de la thérapie. Il existe, selon les pays, des formes de reconnaissance des herboristes, qui n'ont pas tous les mêmes droits. Chaque pays a fait le choix de positionner l'herboristerie entre l'alimentaire, la santé ou encore le bien être.

Les questions liées à la législation dépassent l'herboristerie. Il s'agit notamment de savoir à partir de quand commence l'indication thérapeutique et comment elle se distingue de la simple allégation de santé qui elle est autorisée.

Le décret de 2008 mentionne 148 plantes libérées, ce qui apparaît insuffisant. L'utilisation de plantes sous forme de compléments alimentaires permet de dépasser cette restriction, pour vendre des plantes de la liste A de la pharmacopée, mais cela nécessite une présentation par dose. Or, l'avocat Flavien Meunier a expliqué lors du dernier congrès de l'herboristerie qu'il y avait de plus en plus de cas de refus d'inscription de tisanes sous le statut de compléments alimentaires dès lors qu'il est difficile d'en établir la dose.

Un problème est aussi l'absence de possibilité d'inscription à l'ordre des pharmaciens de ceux qui ne souhaitent vendre que des plantes en tant qu'herboristes.

La législation a donc un fort impact sur le métier d'herboriste et leur activité.

En ce qui concerne la formation, on constate une homogénéisation des cursus entre les cinq écoles d'herboristerie qui se sont constituées sous la forme d'une fédération. La formation existe mais est-elle suffisante ? Sans doute non, dans la mesure notamment où les contre-indications ou interactions médicamenteuses en constituent un angle mort, du fait même de la législation puisqu'elles ne relèvent pas de l'herboristerie.

L'État devrait être le garant de la sécurité des pratiques par les formations. En l'absence de reconnaissance de l'herboristerie, et par défaut de l'État, les acteurs eux-mêmes s'organisent et cherchent à s'autoréguler.

Il existe très peu de travaux scientifiques sur l'herboristerie. Je travaille en ce moment sur une étude portant sur les métiers de l'herboristerie et l'activité économique des professionnels du secteur, afin de construire une connaissance sur ce sujet.

**M. Daniel Laurent.** – Je remercie les intervenants pour leur propos intéressants et inquiétants, qui traduisent un besoin d'encadrement. Nous voyons l'intérêt de cette mission. La gestion de la ressource en plantes médicinales est un sujet important, de même que celui de la sécurité des importations. Si la filière est structurée et dynamique, peut-on fixer un objectif aux producteurs en termes de gestion ou amélioration de la ressource ?

**M. Louis-Jean de Nicoläy.** – Je partage cette interrogation. Quel est le lien entre agriculture et herboristerie ? La filière relève-t-elle de la PAC ? Existe-t-il des formations agricoles ? Quelles sont les dix principales plantes produites en France ?

**M. Bernard Delcros.** – Merci pour vos interventions éclairantes et passionnées. Les enjeux sont importants. Je partage votre constat sur l'attente de plus de naturalité, et je pense même qu'il s'agit aujourd'hui d'un besoin. Les progrès des sciences et techniques ont été mis au service d'une société de consommation, avec une utilisation parfois irraisonnée des produits chimiques. Aujourd'hui, les choses s'inversent. Il y a une prise de conscience. Quels sont les points importants sur lesquels légiférer pour développer cette filière et sécuriser les pratiques ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – La vente sur internet de plantes ou produits à base de plantes présente-t-elle des garanties ? Est-elle réglementée ?

**Mme Agnès Le Men.** – Des projets émergent depuis quelques années pour structurer la filière, mettre en place des filières d’approvisionnement, tels que le projet Sud Aroma Bio. A Milly-la-Forêt, une filière de développement des huiles essentielles se met en place et a suscité un grand intérêt des producteurs ; une quinzaine sont aujourd’hui dans le groupement et ont un projet d’investissement dans une distillerie industrielle. De nombreux céréaliers se diversifient également ailleurs en France. Les investissements assez lourds peuvent être un frein toutefois à la diversification. Créer de la confiance entre les opérateurs, avec des contractualisations respectées, aiderait la filière à se développer. Il s’agit de marchés éphémères et soumis à des effets de mode. Il est compliqué d’accompagner techniquement une ressource qui compte près de 700 plantes. Le conservatoire national élabore des programmes de mise en culture de plantes sauvages pour aider les producteurs à se diversifier, par exemple actuellement sur l’arnica dans le cadre d’un programme collaboratif cofinancé par la région Auvergne Rhône-Alpes.

La lavande, le pavot et le ginkgo entrent dans les principales productions.

Les PPAM sont inscrites à la PAC mais de façon peu détaillée.

Quatre lycées professionnels agricoles dispensent des formations spécialisées sur les PPAM. Il s’agit de formations courtes, d’un an. Il existe un réel besoin de formation, notamment pour des néo-ruraux qui s’installent.

Il serait utile de donner des moyens aux organismes qui cherchent à se structurer, sans forcément légiférer en imposant des contraintes.

**M. Pierre Champy.** – Les principales plantes cultivées sont le lavandin et le pavot mais l’usage de ce dernier est purement pharmaceutique.

Les ventes sur internet sont bien documentées : la situation est catastrophique avec 30 à 50 % des produits de mauvaise qualité, avec des molécules interdites ou jamais évaluées.

La qualité des importations n’est pas totalement déplorable, en raison des garde-fous qui existent en Europe.

Sur la gestion de la ressource, il existe une littérature au niveau mondial sur la disparition de certaines plantes en raison d’une surexploitation. Pour certaines plantes à la mode, comme la rhodiola ou la gentiane, la ressource s’épuise.

Faut-il plus légiférer ? Pas forcément, mais il est important d’accompagner les acteurs pour que la filière soit de qualité.

**Mme Ida Bost.** – Le fait de légiférer est parfois associé sur le terrain à des restrictions ou des interdictions. Il s’agit ici d’aller vers de l’accompagnement ou de la construction.

Au vu de ce qui n’a pas fonctionné dans le passé, il faut aujourd’hui bien comprendre le statut de l’herboriste, les limites de ses droits et devoirs. Quels lieux d’exercice ? Quelles relations avec les autres professions comme les diététiciens ou

aromathérapeutes ? Quelle formation au regard du statut ? Comment s'assurer des filières d'approvisionnement ?

Les herboristes existent et vont exister, quelle que soit la législation.

Le produit naturel et local est au cœur de leur activité et essentielle à celle-ci.

**M. Claude Haut.** – Je remercie les intervenants. La réglementation REACH sur les huiles essentielles peut-elle compromettre la filière et le développement de la ressource ?

**M. Guillaume Gontard.** – Nous percevons bien la richesse du sujet et l'importance de notre mission. Il me semble que 15 % de production en bio n'est pas une proportion si importante pour ce type d'activité. La part du bio est-elle plus élevée s'agissant des nouvelles installations ? Sur la gestion de la ressource et la cueillette, a-t-on déjà des constats en termes de biodiversité ? Qu'en est-il des formations agricoles proposées aux personnes s'installant sur des petites parcelles. Des mises en réseau existent-elles ?

**Mme Angèle Prévile.** – Merci pour vos présentations très éclairantes. Existe-t-il une information précise sur les plantes, notamment à destination des agriculteurs ? Quels peuvent être les incidences sur la santé des compléments alimentaires ? Que peut-on faire ? Sur la formation, je pense qu'il faudrait remettre dans les enseignements des éléments concrets sur les plantes, comme cela a pu être fait dans le passé.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je suis sénatrice de la Drôme et ravie que mon département ait été cité deux fois pour les projets conduits par la chambre d'agriculture et les formations du CFPPA de Nyons. La production PPAM bio y représente un quart des surfaces nationales. Où en est-on de la réglementation REACH, qui suscite une réelle inquiétude ? Quelle est la dangerosité des compléments alimentaires ? Qu'en est-il du savoir populaire sur les plantes qui a existé ? Pouvez-vous nous éclairer sur les procès pour exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie ?

**Mme Agnès Le Men.** – Sur la réglementation européenne REACH, l'interprofession des huiles essentielles a pris des initiatives pour fédérer les efforts et les moyens. Quand on produit au moins une tonne pour une espèce, le dossier à monter coûte cher et son protocole est critiqué.

Sur la dangerosité, je trouve étonnant que l'on puisse vendre une huile essentielle étiquetée corrosive en complément alimentaire.

Beaucoup de savoirs de base sur les plantes ont été perdus sur une génération. Il y avait beaucoup de traditions orales. La société elle-même a changé.

Sur le bio, il faudrait en effet faire plus que 15 %. Mais un grand nombre de surfaces de production sont industrielles, ce qui limite la part du bio pour des raisons techniques ou culturelles. Je n'ai pas de chiffres sur la part du bio dans les nouvelles installations, mais, en ressenti, beaucoup se font en bio, dans une démarche éthique globale.

L'arnica est une ressource protégée dans plusieurs régions. Le parc naturel régional des Ballons des Vosges a pris l'initiative d'instaurer un permis de cueillette, mais la ressource est en train de disparaître. Il en est de même pour la gentiane que l'on met trente ans à cueillir.

Le Comité des Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales (CPPARM) produit un guide d'installation pour les producteurs souhaitant s'installer en PPAM. Des échanges existent également entre jeunes producteurs.

Je n'ai pas connaissance d'un guide aux producteurs sur les plantes à cultiver. C'est d'ailleurs une difficulté pour eux de savoir sur quoi ils peuvent s'installer. Le marché est en partie éphémère, il existe des modes, par exemple en ce moment pour l'immortelle dans des produits cosmétiques. Le conservatoire opère une régulation de fait en ne pouvant répondre à toutes les demandes de semences.

Je suis d'accord pour remettre dans l'enseignement des connaissances concrètes sur les plantes. Il est étonnant qu'il n'y ait pas d'enseignement de botanique dans les écoles d'agronomie.

**M. Pierre Champy.** – La réglementation REACH s'applique ou non selon le statut du produit. Le terme d'aromathérapie correspond à l'utilisation des huiles essentielles, quelle que soit la voie. Sur la dangerosité des huiles essentielles, l'ANSM a imposé des restrictions, notamment chez le nourrisson et l'enfant ou sur les produits cosmétiques. Une huile essentielle peut avoir un statut de complément alimentaire. Beaucoup de produits sont mal définis dans leur composition et la multiplicité des statuts est aberrante. Les choix de statut se font principalement au regard des contraintes d'étiquetage et de la TVA des produits. La DGCCRF travaille sur une liste positive d'huiles essentielles qui pourraient entrer dans la composition des compléments alimentaires, mais cette liste n'est toujours pas publiée.

Il y a peu de remontées sur la quantité de compléments alimentaires consommée, du fait notamment d'un manque de sensibilisation du corps médical et pharmaceutique sur la déclaration. La plupart des données vient des industriels. Il est difficile d'avoir un bilan réel des incidents. Mais il existe par exemple des compléments alimentaires avec des plantes utilisées comme abortives dans certaines traditions sans mention pour les femmes enceintes, ce qui est un problème. Il y aurait des améliorations nécessaires essentiellement en termes de contrainte et d'étiquetage.

Les procès pour exercice illégal de la pharmacie renvoient à la difficulté à poser une limite entre ce qui relève de l'indication thérapeutique et des allégations de santé. La jurisprudence est intéressante à cet égard et les cas très divers. Par ailleurs, beaucoup de produits sont requalifiés en médicament par l'ANSM.

On constate en effet une perte du savoir populaire, mais il faut considérer la tradition au regard des connaissances scientifiques et du rapport bénéfices-risques des pratiques. Il ne faut pas forcément adopter le savoir populaire de manière brute ou tel que véhiculé dans certains ouvrages.

La menace sur la ressource est à penser au plan international. Il existe beaucoup de travaux sur la surexploitation des plantes en Afrique ou en Chine par exemple.

**Mme Ida Bost.** – Sur la question des savoirs, l'herboristerie entre dans une forme de patrimonialisation, en s'attachant à récupérer des connaissances anciennes. Ces savoirs se chargent d'attentes très contemporaines. Sans aller jusqu'à dire qu'il s'agit d'une philosophie, l'herboristerie entre dans un univers symbolique fort : c'est une manière de concevoir les choses dans le quotidien, dans le rapport à l'alimentation.

Les procès pour exercice illégal de la pharmacie, comme ceux qui ont concerné Michel Pierre de l'herboristerie du Palais Royal ou Patrice de Bonneval, lui-même pharmacien, ne sont pas étonnants dans le contexte légal.

**M. Pierre Champy.** – Cette question de l'exercice illégal pose la question du pharmacien-herboriste ou celle de l'herboriste comme auxiliaire ou adjoint du pharmacien.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – La question du statut - pour un ou plusieurs métiers - est posée et renvoie à des attentes. Doit-on se satisfaire de la situation actuelle ou faut-il faire évoluer la législation ? Il existe des formations, qui tendent vers une certaine harmonisation, mais faut-il évoluer vers une formation diplômante ?

**Mme Agnès Le Men.** – A titre personnel, une formation diplômante ou une validation des acquis de l'expérience reconnue permettrait d'officialiser et encadrer une réalité de fait, et de répondre à une demande croissante de la société civile.

**M. Pierre Champy.** – Des pratiques existent, elles sont très variables. Le besoin de formation est évident. Pour les formations en école d'herboristerie, une homogénéisation et une définition des prérequis, comme cela a été fait pour l'ostéopathie, serait importante.

**Mme Ida Bost.** – Les acteurs de terrain demandent un diplôme et une reconnaissance de leurs pratiques pour en garantir la sécurité. Le flou n'est bon pour personne.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Je remercie nos intervenants pour ce panorama très complet qui montre que d'autres questions que celle du statut se posent.

*La réunion est close à 12h53.*

*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.*

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de M. Claude Chailan, délégué filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM), de FranceAgriMer et de Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective de FranceAgriMer**

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Mes chers collègues, notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales poursuit ses auditions après la table ronde introductive de ce matin en accueillant M. Claude Chailan, délégué de la filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales de FranceAgriMer et Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective de FranceAgriMer.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission sur notre site Internet ; elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Je remercie vivement nos intervenants d'avoir accepté notre invitation. Nous comptons sur eux pour nous dresser, grâce aux données collectées par FranceAgriMer, un panorama général de la filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales – les PPAM – et en particulier des plantes médicinales, afin de bien appréhender ce qu'elle représente en France en termes d'activité et d'emplois ainsi que les enjeux liés à son développement.

Je vous laisse la parole et nous vous écoutons avec beaucoup d'attention.

**M. Claude Chailan.** – Merci madame la Présidente. Nous allons vous dresser un panorama de la filière plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM) en France et dans d'autres pays.

Tout d'abord, FranceAgriMer est issu de la fusion en 2009 des anciens offices agricoles et de l'office de la mer. Il assure trois missions principales : éclairer les filières avec des études, une mission de concertation avec ces professionnels, FranceAgriMer étant administré par onze conseils spécialisés interprofessionnels qui rassemblent producteurs, transformateurs et distributeurs et un conseil d'administration également interprofessionnel, et enfin accompagner les productions agricoles. Pour cette dernière mission, FranceAgriMer a déployé l'année dernière 800 millions d'euros d'aides dont 60 % au titre de fonds européens, de l'OCM (organisation commune du marché) viticole notamment, et 40 % au titre de fonds nationaux.

Le siège de FranceAgriMer est à Montreuil-sous-Bois en Seine-Saint-Denis. Environ 370 agents sont basés dans les régions auprès des directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF). S'y ajoutent 3 délégations nationales, basées à Libourne, à la Rochelle et à Volx, à côté de Manosque.

Cette dernière, qui emploie cinq personnes, est dédiée à la filière PPAM sur le territoire métropolitain. Elle dispose d'un budget d'intervention d'environ deux millions d'euros d'aides nationales attribuées pour des programmes d'investissements des producteurs et la première transformation, au soutien de l'organisation technique, notamment le conservatoire national que vous avez entendu ce matin, ou les instituts techniques, et enfin pour les organisations économiques, principalement les coopératives.

Si nous travaillons pour toute la filière, nous sommes spécialisés sur les aspects de production et de première transformation.

Pour en venir à la filière PPAM, il existe en France des bassins de production majeurs, notamment dans le Sud-Est pour la culture du lavandin et des plantes aromatiques, en Champagne-Ardenne, dans le Centre et dans l'Ouest pour la culture des plantes médicinales qui concernent le pavot et les œillettes pour l'extraction de la morphine ainsi qu'une production de plantes médicinales dans la région angevine. Cette production de plantes médicinales a d'ailleurs la caractéristique d'être assez répandue sur tout le territoire.

La production des PPAM en France est en nette croissance ces dernières années. L'évolution de la production depuis 2010 marque une croissance supérieure à 40 %, avec une extension très importante des plantes aromatiques et, dans une moindre mesure, des plantes médicinales. Il faut cependant nuancer cette distinction entre plantes aromatiques et plantes médicinales dans la mesure où les plantes ont souvent plusieurs usages.

Pour entrer dans le détail de la répartition de la production, il y a de l'ordre de 120 espèces cultivées en France, ce chiffre s'établissant à près de 300 espèces quand on compte les plantes qui sont simplement cueillies.

Ces plantes sont produites de diverses façons, sont transformées de diverses manières et donnent naissance à des produits différents. L'huile essentielle de lavande n'a par exemple rien à voir avec la fleur de la lavande ! C'est pourquoi les producteurs proposent plus de 1 500 produits, témoignant d'une réelle diversification de l'offre de la filière.

Il est très complexe d'avoir une vision globale de la production française face à la concurrence internationale car le périmètre des PPAM est très large. Il y a des productions exotiques dans certains pays très gros producteurs comme l'Inde ou la Chine qui ne peuvent être produites en France. Toutefois, la France est un producteur important au niveau mondial pour certaines espèces. En regardant les chiffres assez précis des huiles essentielles qui permettent de réaliser une comparaison internationale, la France est par exemple productrice de lavandin, production en forte croissance puisque la dernière récolte a atteint le chiffre record de 1 500 tonnes.

Environ 12 % de la production de PPAM est cultivée en agriculture biologique. Là aussi ce chiffre est en augmentation, suivant l'augmentation globale de la production de la filière. C'est une proportion assez importante si l'on se réfère à d'autres productions agricoles. Il y a toutefois un déficit de production biologique compte tenu de l'état de la demande sur le marché.

Si l'on observe les signes officiels de qualité et de l'origine, il existe un label rouge pour les mélanges d'herbes de Provence, représentant environ 20 tonnes de production. Au niveau organoleptique, je peux vous assurer que cela n'a rien à voir avec ce que l'on peut trouver ailleurs. Il y a également une appellation d'origine protégée sur l'huile essentielle de lavande de Haute-Provence, l'une des rares non-alimentaires d'ailleurs, et depuis cette année, une indication géographique protégée « Thym de Provence ». Des démarches qualité sont également à noter, en particulier la démarche CENSO promouvant la traçabilité et le développement durable, créée par le comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) qui est la seule interprofession reconnue dans le secteur des PPAM.

Quand on parle de filière PPAM, cela n'a pas vraiment de sens puisqu'il n'y a pas une filière mais une multitude de petites filières avec des usages très diversifiés. Il y a d'abord la transformation de plantes sèches dans le but de répondre, *in fine*, aux usages liés à l'herboristerie ou pour aboutir à des compléments alimentaires. Ces derniers ont connu une diversification de la production très importante ces dernières années. On recense environ 1 000 demandes par mois de nouveaux compléments alimentaires, dont 80 % sont à base de plantes. Il y a aussi toute une partie issue de l'extraction alcoolique pour les teintures mères, les infusions, les extraits végétaux utilisés dans les médicaments homéopathiques ou dans les cosmétiques. Les huiles essentielles peuvent également être retravaillées afin d'en retirer certains composants par déterpénation ou traitement chimique. Elles sont alors utilisées dans les médicaments ou l'aromathérapie dont la demande a également explosé ces dernières années. Le marché des parfums et arômes issus des plantes sont des marchés davantage matures qui n'évoluent plus trop dans les pays occidentaux.

Il y enfin des extractions plus techniques faites avec des solvants notamment pour faire des concrètes, qui sont des pâtes parfumées particulièrement à partir de fleurs comme la rose ou le jasmin, ou, par extraction sélective, pour isoler des molécules pour des

médicaments phytothérapeutiques ou des médicaments allopathiques. En résumé, il existe tout un tas de filières avec des usages et des destinations très diversifiés.

Une des spécificités françaises réside dans le fait que, le plus souvent, le producteur fait lui-même la première transformation, alors que dans d'autres pays, la transformation, que ce soit le séchage ou la distillation, est plutôt réalisée par des entreprises distinctes des producteurs.

La deuxième étape de la chaîne, ce sont les grossistes : herboristes pour les plantes séchées, négociants pour les huiles essentielles. Puis une première industrie transformatrice travaille ces matières premières, notamment les fabricants d'extraits végétaux ou de compositions parfumantes. Enfin les industries utilisatrices élaborent les produits finis à destination des consommateurs, qu'elles soient dans l'industrie agroalimentaire ou dans l'industrie cosmétique. Il peut y avoir des intermédiaires, des circuits plus courts avec le producteur qui fabrique lui-même son cosmétique et le vend lui-même ou alimente directement l'industrie transformatrice.

Ainsi, en plus de la diversité des usages, il existe clairement une diversité des flux commerciaux.

Les principales organisations professionnelles, sans les lister toutes, sont souvent syndicales, en se positionnant notamment sur des questions relatives à la réglementation considérées comme le principal frein au développement de la filière. Certaines organisations professionnelles ont également un rôle d'organisation économique.

En termes d'impacts économiques et sociaux, ce sont des petites filières, surtout quand on les compare aux céréales par exemple. Ceci étant, sur les territoires où elles sont produites, notamment le secteur lavandicole, elles ont des impacts très importants. Nous avons réalisé une étude à l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales en 2006, que nous sommes en train d'actualiser pour le mois de septembre, sur l'impact en termes d'emplois directs et indirects de ces productions. Cette étude concluait à un rapport de 1 à 10 entre le nombre d'exploitations et les emplois créés par les filières dans le Sud-Est. Le chiffre est large puisqu'il inclut par exemple les effets du tourisme lavandicole.

Nous en venons aux plantes médicinales et je laisse la parole à Alix Courivaud qui va poursuivre l'exposé.

**Mme Alix Courivaud.** – Concernant la commercialisation internationale de plantes médicinales, les données ne sont pas très précises. On peut toutefois suivre les importations et exportations de ces plantes.

La France a importé 20 000 tonnes de plantes médicinales en 2016 pour une valeur d'environ 80 millions d'euros, ce qui la place à la 11<sup>ème</sup> position du classement mondial. Ses principaux pays fournisseurs relèvent de trois catégories : les fournisseurs de plantes qui ne poussent pas en France, comme la Chine et l'Inde ; les fournisseurs de plantes dont les coûts de production sont inférieurs à la France, ce qui est le cas pour un produit comme la verveine ; et enfin les pays négociants comme l'Allemagne, qui n'ont pas spécialement d'activités de production.

La France exporte un volume de 6 000 tonnes de plantes médicinales pour une valeur de 44 millions d'environ, d'où une balance commerciale négative. La France exporte plus en revanche de produits élaborés comme les extraits de plantes ou les huiles essentielles.

Si nous regardons les prix moyens au stade de production des plantes médicinales, ils sont en moyenne stables ou en légère augmentation depuis 2012. Certaines plantes ont toutefois des prix qui augmentent plus rapidement, comme le basilic.

La fourniture de plantes médicinales a souvent recours à la contractualisation. Depuis longtemps pour la filière pharmaceutique, se sont mises en place des filières intégrées avec une production incluse dans l'industrie.

On voit apparaître de plus en plus de commerce équitable Nord/Nord pour une juste rémunération du producteur. Se développe ainsi une contractualisation entre commerçants de PPAM, de tisanes ou d'huiles essentielles. Pour la production particulière de lavandes et lavandins, qui est la production majeure en France, la contractualisation est très fréquente grâce à l'action de l'interprofession.

Toutes ces plantes médicinales sont commercialisées par divers circuits, très différents selon les produits.

Concernant les huiles essentielles, une enquête réalisée pour Biolinéaires donne une idée des voies de commercialisation de la filière. Les magasins de produits biologiques sont le premier distributeur avec 57 % de parts de marché, suivis d'Internet qui occupe une place très importante. Les pharmacies représentent environ 10 % des ventes. Les ventes directes, qui représentent 3 % des ventes, les salons ou les foires sont des pratiques assez minoritaires.

Nous avons réalisé une étude sur les plantes médicinales vendues en pharmacie cette année. Si elle ne concerne que les pharmacies, elle donne une idée de la croissance de ce secteur. Les complexes d'huiles essentielles engendrent le plus gros du chiffre d'affaires devant les huiles essentielles unitaires en petits flacons, les infusions ou les médicaments en phytothérapie. Les infusions sont un tout petit marché, bien inférieur aux autres, mais cela s'explique par le fait que ce sont généralement des produits seulement séchés avec une faible valeur ajoutée par rapport aux autres produits. D'où la part de 4 % de chiffres d'affaires dans les comptes de résultat des pharmacies.

Justement, si on regarde les ventes d'infusions, en termes de tonnage, elles sont assez stables en volume et en valeur entre 2015 et 2017. Leur commercialisation se situe très majoritairement en grandes surfaces avec 3 378 tonnes en 2014, contre 117 tonnes en pharmacies et parapharmacies.

L'aromathérapie connaît en revanche une croissance très vive, le chiffre d'affaires des cinq entreprises françaises les plus importantes ayant connu une croissance de 20 % par an depuis 2009.

Enfin, la vente directe de PPAM est freinée par la réglementation. Les producteurs en vente directe nous ont demandé de réaliser une étude en 2016 qui faisait ressortir ce point. En chiffres cumulés, 60 % des 80 producteurs estimaient que la réglementation était un frein au regard notamment du coût des dossiers par exemple pour être conformes à la

réglementation cosmétique. Les allégations écrites et orales constituent un autre frein : les producteurs ne savent pas ce qu'ils ont le droit de dire et d'écrire sur leurs étiquetages.

Ce qui ressort également de l'enquête, c'est que les PPAM vendues sont multi-usages. Pour vous citer un exemple, une huile essentielle de lavande peut être consommée dans un plat, appliquée sur la peau, mise dans un cosmétique pour parfumer une huile. Mais à un usage correspond une réglementation. Comme les consommateurs achètent ces plantes médicinales pour différents usages, il est compliqué pour les producteurs d'étiqueter leurs produits de manière optimale. C'est un point qui est ressorti de l'enquête, tout comme le flou autour des plantes autorisées.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Merci pour cet exposé complet. La question des outre-mer n'a pas été abordée, alors que ces territoires présentent une ressource patrimoniale importante : avez-vous des données à nous communiquer à ce sujet ?

S'agissant du développement de nouveaux produits ou marchés, outre les huiles essentielles dont vous avez parlé, des innovations sont-elles à relever ?

Plus généralement, quelles évolutions réglementaires ou législatives seraient selon vous utiles pour le développement de la filière et des métiers liés à l'herboristerie ? Vous avez notamment abordé la question des allégations écrites ou orales.

**M. Claude Chailan.** – Une première spécificité tient au fait que ces filières sont pilotées par l'aval, où s'opère l'essentiel de l'innovation de produit. Il existe cependant aussi une part d'innovation dans les *process* et la modernisation de l'outil de production.

Le poids de la réglementation s'applique aux producteurs comme aux autres maillons de la chaîne – transformateurs, cosméticiens, etc. Les entreprises consacrent désormais 10 % de leurs effectifs aux questions réglementaires. Il s'agit d'une évolution très claire ces dernières années, liée notamment au règlement REACH qui impacte la profession. Les distillateurs de Provence, travaillant sur des installations rustiques fonctionnant quinze jours par an, ont été soumis aux mêmes contraintes que l'industrie chimique.

Le développement des filières dépend donc beaucoup de la question réglementaire. En termes d'accès à l'information, nous sommes en train d'établir un panorama complet de l'ensemble des réglementations qui s'appliquent, dans l'objectif d'aider les producteurs à s'y retrouver.

En ce qui concerne les outre-mer, la focale de notre exposé était volontairement restreinte au champ métropolitain, car c'est l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) qui étudie spécifiquement les productions ultramarines. On trouve dans les outre-mer des productions de petite taille mais avec des plantes spécifiques : géranium, vanille, bois de santal ou encore ylang-ylang à Mayotte par exemple.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je vous remercie pour votre exposé. Vous avez parlé d'IGP/AOP pour le thym et les herbes de Provence : d'autres plantes postulent-elles à ce label ? Sur la taille des exploitations, avez-vous des données à nous fournir ? En tant que membre de la délégation aux droits des femmes, je suis curieuse de connaître les statistiques relatives au nombre d'exploitations tenues par des femmes. En termes de territoires, quels sont les départements qui comptent le plus de productions en PPAM ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Merci pour votre présentation. J'ai l'impression que vous vous sentez un peu seuls, dans la mesure où le chiffre d'affaires de la filière progresse de manière rapide et qu'il faut, dans le même temps, donner aux producteurs les moyens d'organiser cette croissance. J'imagine cela dit que des groupements se sont développés, sur le modèle de ce qui existe dans le domaine de la viticulture entre autres. Je serais donc intéressé de savoir quel type de structuration se met en place pour répondre à la dynamique en cours. Je voudrais aussi revenir sur la question de la contractualisation : s'effectue-t-elle à la demande de l'exploitant et comment est-elle organisée ?

**M. Claude Chailan.** – De petites productions, à l'instar du safran de Provence, essaient d'obtenir une IGP. Les plantes de Grasse – rose, jasmin, violette, fleur d'oranger – ont déposé un dossier auprès de l'UNESCO en vue d'une inscription au patrimoine mondial de l'humanité. La valorisation d'un signe officiel de qualité est plus facile s'agissant des plantes alimentaires, contrairement aux filières longues. La lavande, qui bénéficie d'une appellation d'origine depuis 1981, illustre bien cette difficulté à s'imposer dans les circuits classiques de parfum.

Il est compliqué de donner un chiffre global en ce qui concerne la taille moyenne des exploitations, eu égard à la diversité des espèces. Certaines productions sont réalisées de façon industrielle, alors qu'*a contrario* d'autres nécessitent un travail à la main, comme le safran. Par ailleurs, le hors sol représente une part très faible de la production, à la différence de l'horticulture.

**Mme Alix Courivaud.** – Une précision au sujet de la vente directe : ce sont souvent de petits producteurs qui possèdent moins d'un hectare.

**M. Claude Chailan.** – Toutes productions confondues, le premier département est la Drôme (lavande, lavandins et plantes aromatiques). Le Vaucluse et les Alpes de Haute-Provence ont également des surfaces de production importantes.

L'organisation économique est bien structurée et comporte treize coopératives : ces organisations de producteurs interviennent de la cueillette jusqu'au stade de la commercialisation. Il existe également des contrats entre producteurs et transformateurs, ou entre coopératives et industriels. La croissance actuelle de la filière n'est pas forcément un facteur d'amélioration de son organisation économique : comme le marché est demandeur, les producteurs se tournent surtout vers la coopérative lorsqu'ils rencontrent des problèmes. Dans le secteur lavandicole, l'organisation économique s'est principalement développée lors des phases de crise.

Dans un contexte de concurrence accrue, du fait des importations et d'un coût de la main d'œuvre inférieur à l'étranger, les services associés à la qualité du produit sont désormais un critère à part entière : la teneur en principes actifs de la plante, la qualité bactériologique, la présentation du produit et sa traçabilité entrent davantage en ligne de compte. C'est donc un effet positif de la réglementation, qui conduit les sociétés utilisatrices à revenir vers la production française afin de respecter un cahier des charges plus strict qu'auparavant, intégrant notamment la RSE.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Vous avez évoqué à plusieurs reprises la question de la réglementation, en disant qu'elle constituait d'un côté un frein et en même temps un aspect positif à travers la traçabilité, qui garantit une qualité globale des

productions. S'agissant des points forts et des points faibles de la réglementation, pouvez-vous nous indiquer quels sont selon vous les plus marquants ?

**M. Claude Chailan.** – La réglementation impose des contraintes, ceux qui arrivent à s'y adapter ont un avantage. Pour compléter ma réponse sur la contractualisation : la haute traçabilité peut représenter un frein pour l'organisation économique des producteurs, puisque les industriels veulent avoir le producteur en direct. Actuellement, c'est d'ailleurs plutôt l'acheteur qui offre le contrat, car il souhaite assurer son approvisionnement.

Quant aux aspects négatifs de la réglementation, la pesanteur administrative n'est pas négligeable. Un producteur qui vend sur le bord de la route un flacon d'huiles essentielles est soumis à des obligations lourdes. Pour l'herboristerie, la vente directe a pris une place importante et les flux professionnels se sont organisés différemment, en réaction à une situation qui apparaît un peu bloquée en France.

**Mme Angèle Prévile.** – Je vous remercie pour votre présentation. Je vais poser une question qui dérange : sur les labels de qualité dont bénéficie le thym de Provence, une recherche sur la radioactivité éventuelle fait-elle partie du cahier des charges ?

**M. Claude Chailan.** – Pas à ma connaissance. Il faut savoir que 80 % du thym de Provence acheté provient de Pologne.

**Mme Angèle Prévile.** – Connaissant les besoins en herboristerie, existe-t-il une vision prospective sur l'évolution des cultures, le nombre d'hectares et les perspectives de croissance des marchés ? Peut-on développer des labels pour se protéger et favoriser les circuits courts ?

**M. Claude Chailan.** – Nous n'avons pas de données chiffrées, y compris pour les produits les mieux connus, sur l'évolution possible des marchés. Dans les années 1950, la production d'huile essentielle de lavande et de lavandin s'établissait à 1 000 tonnes, alors qu'elle est de nos jours de 1 400 tonnes. Il est difficile de prédire toutefois quelle sera l'évolution de cette production au cours des prochaines années. La concurrence de la chimie de synthèse est également une donnée à prendre en compte sur ce marché.

**Mme Angèle Prévile.** – Lorsqu'on achète un produit qui comporte des molécules fabriquées à partir de la chimie de synthèse, ce n'est généralement pas précisé. Faudrait-il un étiquetage plus complet ?

**M. Claude Chailan.** – En principe, quand c'est naturel, cela est marqué.

**Mme Claudine Lepage.** – Une question très concrète : n'existe-t-il pas un problème de main d'œuvre dans la filière des PPAM ? J'ai longtemps vécu en Allemagne et le tilleul était un produit extrêmement rare disponible uniquement en pharmacie, car personne ne voulait le cueillir. Cette difficulté se rencontre-t-elle en France ?

**M. Claude Chailan.** – En France, la question du coût n'est en effet pas négligeable : désherber du thym revient plus cher dans la Drôme qu'à la frontière polonaise avec l'emploi d'ouvriers ukrainiens. Trouver de la main d'œuvre n'est pas non plus toujours évident, notamment pour certaines productions : la récolte du jasmin, très pénible, est presque compromise pour cette raison.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Qu'en est-il de possibles évolutions législatives ou réglementaires ?

**M. Claude Chailan.** – Du côté de la vente directe, la question du multi usages me semble importante à traiter, en allant dans le sens de l'allègement des contraintes. La filière des parfums n'est pas exempte de problèmes réglementaires, avec l'an passé le cas des alcaloïdes pyrrolizidiniques, qui sont des mauvaises herbes poussant dans les parcelles. Les Allemands ont fixé une norme très sévère en la matière : pour des productions n'utilisant pas de produits herbicides, cette faible tolérance rend le travail particulièrement difficile.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner quelques éléments sur la production de pavot pour l'extraction de morphine à destination des laboratoires ?

**M. Claude Chailan.** – Il s'agit d'une filière totalement intégrée, avec une filiale de Sanofi, Francopia, qui gère tout le processus, de la sélection variétale des plantes jusqu'à l'extraction. La production de pavot est la première en termes de plantes médicinales, avec 13 000 hectares en France.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Et pour la production du chanvre ?

**M. Claude Chailan.** – La France est un des principaux producteurs de chanvre textile en Europe. On s'est aperçu qu'en plus du tétrahydrocannabinol (THC), il y avait d'autres alcaloïdes non psychotropes dans le chanvre – le CBD –, qui possèdent des propriétés très intéressantes pour traiter des pathologies graves. D'où un problème de réglementation : pour une production de chanvre totalement autorisée, une extraction de CBD entraîne un effet de concentration et un dépassement du seuil autorisé de THC dans les produits intermédiaires. Des dérogations sont parfois accordées dans pareil cas, mais il existe un vrai sujet réglementaire au regard des perspectives intéressantes de développement que pourrait constituer l'usage du CBD.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Il me reste à vous remercier pour votre intervention. Nous poursuivons nos travaux la semaine prochaine.

*La réunion est close à 17 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 31 mai 2018**

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Table ronde autour de M. Jean Maison, négociant-herboriste, fondateur du Comptoir d'Herboristerie, M. Michel Pierre, herboriste, directeur de l'Herboristerie du Palais Royal et président du syndicat Synaplante, M. Thierry Thévenin, producteur-cueilleur de plantes médicinales, herboriste et botaniste, porte-parole du syndicat des Simples (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 16 h 50.*

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 4 JUIN ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle Médicis

- Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie (ouverte au public et à la presse – captation vidéo) (les membres du groupe d'études « Energie » sont invités).

- Suite de l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Moga et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs.

- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de résolution européenne n° 475 (2017-2018) en faveur de la préservation d'une Politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires (MM. Daniel Gremillet et Franck Montaugé, rapporteurs).

*à 14 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi n° 525 (2017-2018) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Le rapporteur pour avis et les membres de la commission de l'aménagement du territoire sont invités).

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 11 heures*

Salle René Monory

- Audition de M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation en Libye.

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

## **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Audition de MM. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre, David Appia, conseiller maître à la 6e chambre, Jean-Pierre Laboureix, président de section à la 6e chambre de la Cour des comptes sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2017).

- Présentation de l'application de dématérialisation des documents de travail de commission (DEMETER).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 39 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au défibrillateur cardiaque.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 4 juin à 12 heures

- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond (articles 5, 14, 15 et 16) sur le texte de la commission des finances (n° 516, 2017-2018) sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) présentée par M. Claude Nougein et plusieurs de ses collègues visant à moderniser la transmission d'entreprise.

- Désignation d'un candidat titulaire appelé à siéger au sein du Conseil d'orientation des retraites (membres titulaire sortant : Mme Marie-Noëlle Lienemann).

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

à 9 h 30 :

Audition de Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France

à 11 heures :

- Audition de M. Patrick Bauret, secrétaire général de la Fédération des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication (FILPAC-CGT), M. Pascal Lefèbvre, secrétaire fédéral, administrateur de la Fédération, et M. Pascal Le Boule'h, membre du Bureau fédéral, responsable fédéral de la communication et de la vie syndicale.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 941 (AN) relative à l'interdiction de l'usage du téléphone portable dans les écoles et les collèges (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 904 (AN) pour la liberté de choisir son avenir professionnel (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 5 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen, en première lecture, du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale (M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur) (Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (Titre Ier) : lundi 4 juin, à 12 heures) ;

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur les produits phytosanitaires, autour de :

. Mme Françoise Weber, Directrice générale adjointe de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en charge des produits réglementés ;

. M. Philippe Mauguin, Président-directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique ;

. Un représentant du Ministère de la Transition écologique et solidaire ;

. M. Patrick Dehaumont, Directeur général de l'alimentation, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;

. M. Didier Marteau, membre du Bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Président de la Chambre d'agriculture de l'Aube.

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

## **Commission des finances**

**Mardi 5 juin 2018**

*Salle n° 131*

de 9 heures à 10 h 30

- Examen du rapport pour avis de M. Arnaud Bazin, rapporteur, sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau, Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31) sur Ameli : Lundi 4 juin 2018, 12 heures

*à 18 heures*

Salle n° 131

- Éventuellement, suite de l'examen du rapport pour avis de M. Arnaud bazin, rapporteur, sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy pointereau, Martial bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond sur Ameli :  
Lundi 4 juin 2018, 12 heures

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 10 heures*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougéin, Michel Vaspart et plusieurs de leurs collègues, visant à moderniser la transmission d'entreprise (articles 5, 14, 15 et 16 ont été délégués au fond à la commission des affaires sociales).

- Contrôle budgétaire - Communication de M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sur le bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

*à 11 h 30*

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), sur le rapport annuel de l'AMF

*à 15 heures*

Salle n° 131

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

*à 15 heures :*

- Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et de Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Patrick Wyon, conseiller à la chambre criminelle de la Cour de Cassation, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 5 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Dany Wattebled et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 337 (2017-2018) relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique, présentée par M. Jean-Pierre Decool et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 4 juin 2018, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Françoise Gatel et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 30 (2017-2018) tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte, présentée par Mme Nathalie Goulet, M. André Reichardt et plusieurs de leurs collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 4 juin 2018, à 12 heures

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 8 h 30*

Salle n° 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi n° 487 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 518 (2017-2018) de la commission sur la proposition de résolution n° 364 (2017-2018) relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat (rapporteur : M. Philippe Bas).

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 4 juin 2018, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François-Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 4 juin 2018, à 12 heures

*Éventuellement, à 14 h 30*

Salle n° 216

- Suite de l'ordre du jour du matin.

**Jeudi 7 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Loïc Hervé et élaboration du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 504 (2017-2018) adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au : Mardi 5 juin 2018, à 12 heures

### **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 7 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle A120

- Mécanisme de protection civile de l'Union européenne : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jacques Bigot et André Reichardt.

- Règlement « cosmétiques » : proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jean-Pierre Leleux.

### **Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés**

**Mardi 6 juin 2018**

*à 16 heures*

*Salle n° 261*

*à 16 heures :*

- Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France.

*à 17 heures :*

- Audition de M. Jean-Marc Huart, Directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO).

à 18 heures

Salle n° 263

Visioconférence

- Audition de Mme Sophie Bouttier-Veron, vice-présidente du tribunal pour enfants de Marseille en charge du milieu fermé, vice-présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF).

**Jedi 7 juin 2018**

à 11 heures

Salle n° 261

- Audition de M. Nicolas Sallée, Professeur de sociologie à l'Université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs.

**Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir**

**Mardi 5 juin 2018**

*à 13 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jacques Fleurentin, docteur ès sciences pharmaceutiques, maître de conférences à l'Université de Metz, président de la société française d'ethnopharmacologie.

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 17 h 30*

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde autour de :

- . M. Thomas Échantillac pour l'Association française des cueilleurs (AFC) ;
- . Mme Catherine Segretain pour le Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD) ;
- . M. Vincent Segretain pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) ;
- . Un représentant du Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM) ;
- . Un représentant de PPAM de France.

**Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays**

**Mercredi 6 juin 2018**

*à 13 heures*

Salle n° 67

- Réunion d'adoption du rapport final de la mission, portant sur le volet « stratégie industrielle ».